De Europa

European and Global Studies Journal

Vol. 9, No. 1 - 2026 | ISSN 2611-853X

De Europa, Vol. 9, No. 1 (2026)

VARIA

- *Dalla sconfitta alla reintegrazione: diplomazia e ridefinizione territoriale dell'Italia nel secondo dopoguerra*
  Elia Fiorenza
- *For a Transatlantic Partnership of Equals: The Compassionate Internationalism of Günter Burghardt*
  Andrea Cannizzo
- *Strengthening the Western Security Community. Wendt's master variables and EU-NATO relations*
  Kevin Ringelstein, Emanuele Castelli
- *The Principle of Subsidiarity in the Spinelli Project. A Federal Reform Draft in Disguise*
  Filippo Maria Giordano

The construction of Europe in a multipolar era: actors, movements, actions (1989-2009)

- *"Humanitarian corridors": a best practice in migrations management*
  Paolo Naso
- *Cittadinanza europea e cristianesimo a cavallo del nuovo millennio, nella prospettiva di un osservatorio particolare*
  Luca Barbaini
- *Robert Schuman, un politico al servizio del bene comune*
  Padre Bernard Ardura

NOTA

- *Geopolitical prophecies compared: Francis's confederal Europe and Leo XIV's federalist Europe*
  Piero Schiavazzi

BOOK REVIEWS

- Carmelo Calabrò (a cura di) (2024), L'*Europa in crisi. Visioni politiche tra le due guerre*. Roma: Edizioni di Storia e Letteratura, 2024, 178 p.
  Calogero Laneri
- Maximilian Conrad, Guðmundur Hálfdanarson, Asimina Michailidou, Charlotte Galpin, Niko Pyrhönen; (curated by) (2023). *Europe in the Age of Post-Truth Politics: Populism, Disinformation and the Public Sphere*. London: Cham Palgrave Macmillan, XVII, 259 p.
  Sara Pane

BOOK RECOMMENDATIONS

- Camille de Toledo, (2026). *Si Stefan Zweig pouvait parler*. Parigi: Manuella Éditions, 48 pp.
  Alon Helled

ABSTRACTS AND KEYWORDS

De Europa

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026)
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

CC BY NC SA

EDITOR
Paolo Caraffini (Università di Torino)

FORMER EDITOR (2017-2022)
Umberto Morelli† (Università di Torino)

MANAGING EDITOR (2017-2026)
Elisabetta Tarasco

ASSOCIATE EDITORS
Marinella Belluati (Università di Torino)
Filippo Maria Giordano (Link Campus University, Roma)
Lara Piccardo (Università di Genova)
Stefano Quirico (Università del Piemonte Orientale)
Rachele Raus (Università di Bologna)

SCIENTIFIC BOARD
María del Rosío Barajas Escamilla
(El Colegio de la Frontera Norte)
Marco Brunazzo
(Università di Trento)
Olga Butorina
(Institute of Europe, Russian Academy of Sciences)
Michelangelo Conoscenti
(Università di Torino)
Niccolò Conti
(Università di Roma Unitelma Sapienza)
Matthew D'Auria
(University of East Anglia)
Jean-Michel De Waele
(Université libre de Bruxelles)
Michel Dumoulin
(Université catholique de Louvain)
Corinne Gobin
(Université libre de Bruxelles)
Aylin Güney Gevrek
(Yaşar Üniversitesi)
Faizel Ismail
(University of Cape Town, School of Economics)
Herman J. Kraft
(University of the Philippines Diliman)
Thomas Kroll
(Friedrich-Schiller-Universität Jena)
Francisco Lara-Valencia
(Arizona St. University, School of Transborder Studies)
Garth Le Pere
(University of Pretoria)
Giuliana Laschi
(University of Bologna)
Jacqueline Lo
(ANU, College of Arts and Social Sciences)
Corrado Malandrino
(Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro")
Antonio Moreno Juste
(Universidad Complutense de Madrid)
Luciano Morganti
IMEC-SMIT-VUB (Vrije Universiteit Brussel)
Edoardo Novelli
(Università Roma Tre)
Joanna Nowicki
(Université de Cergy-Pontoise)
José Paradiso†
(Universidad Nacional de Tres de Febrero)
Massimo Pendenza
(Università di Salerno)
Laura Polverari
(University of Strathclyed Glasgow)
Daniela Preda
(Università di Genova)
Rossana Sampugnaro
(Università di Catania)
Vivien Ann Schmidt
(Boston University)
Mario Telò†
(Royal Academy of Sciences, Brussels)
Jovan Teokarević
(University of Belgrade)
Pier Domenico Tortola
(University of Groningen)
Hans-Jörg Trenz
(Scuola Normale Superiore di Pisa)
Francesco Tuccari
(Università di Torino)
Enrique José Varela Álvarez
(Universidade de Vigo)
Pascaline Winand
(Director of Studies, College of Europe, Natolin)
Ruth Wodak
(Lancaster University)

EDITORIAL BOARD
Luca Barbaini, Andrea Becherucci, Tiziana Bertaccini Francesca Bisiani, Andrea Cofelice, Angela Condello, Federico Donelli, Giovanni Finizio, Giuseppe Gabusi, Giorgio Grimaldi, Alon Helled, Guido Levi, Anna Mastromarino, Stefano Montaldo, Sara Pane, Marzia Ponso, Elisa Ruozzi, Stefano Saluzzo, Giuseppe Sciara, Marco Stolfo, Federico Trocini, Lorenzo Vai

VOLUME 9, NUMBER 1 (2026)
Publisher: Dipartimento di Culture, Politica e Società (Università di Torino)
Review of manuscripts: double-blind review process

Contacts: redazione.deeuropa@unito.it
Website: www.deeuropa.unito.it
Book design: Silvio Ortolani

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union
Jean Monnet Chair *The EU in a Challenging World*
In cooperation whit:
Centro Studi sull'Europa

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026)
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

CC BY NC SA

European and Global Studies Journal
Vol. 9, No. 1 (2026)

De Europa, Vol. 9, No. 1 (2026)

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026)
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

BY NC SA

Finanziato dall'Unione europea NextGenerationEU
Ministero dell'Università e della Ricerca
Italiadomani
Università degli Studi LINK
CUP: B53D23034150008 - PRIN 2022: The construction of Europe in a multipolar era: actors, movements, actions (1989-2009)

I saggi del presente numero della rivista "De Europa", inseriti in una apposita sezione denominata ***The construction of Europe in a multipolar era: actors, movements, actions (1989-2009)***, costituiscono alcuni dei risultati del filone di ricerca sviluppato dall'unità di ricerca dell'Università degli studi Link di Roma riguardante il contributo delle Chiese e dei movimenti religiosi al processo di integrazione europea a partire dalla caduta del Muro di Berlino nell'ambito del progetto «The construction of Europe in a multipolar era: actors, movements, actions (1989-2009)» – Codice progetto MUR: 2022ZB87EF – CUP: B53D23034150008 – PRIN 2022 – PNRR – Decreto Direttoriale n. 104 del 2 febbraio 2022 – Missione 4 «Istruzione e Ricerca» – Componente C2 – Investimento 1.1, «Fondo per il PRIN 2022». https://research.unilink.it/prin-2022-the-construction-of-europe-in-a-multipolar-era/

Tali lavori riflettono un percorso di attività che ha trovato uno dei suoi punti culminanti nella giornata di studi "Chiese, movimenti religiosi e integrazione europea (1989 – oggi)", organizzata dalla suddetta unità di ricerca in collaborazione con il Centro studi storici europei transnazionali Alizé (https://alize.unilink.it/) e con l'Unione Romana dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani - UGCI (https://www.ugciroma.it/) e tenutasi il 29 maggio 2025 presso l'Antica Biblioteca dell'Università degli studi Link a Roma (per ulteriori informazioni https://alize.unilink.it/2025/05/29/chiese-movimenti-religiosi-e-integrazione-europea-1989-oggi-29-maggio-2025/ - https://research.unilink.it/wp-content/uploads/2025/07/3546.pdf).

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026)
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

CONTENTS

VARIA

Dalla sconfitta alla reintegrazione:
diplomazia e ridefinizione territoriale dell'Italia nel secondo dopoguerra
Elia Fiorenza 7

For a Transatlantic Partnership of Equals:
The Compassionate Internationalism of Günter Burghardt
Andrea Cannizzo 25

Strengthening the Western Security Community.
Wendt's master variables and EU-NATO relations
Kevin Ringelstein, Emanuele Castelli 47

The Principle of Subsidiarity in the Spinelli Project.
A Federal Reform Draft in Disguise
Filippo Maria Giordano 67

The construction of Europe in a multipolar era: actors, movements, actions (1989-2009)

Humanitarian corridors": a best practice in migrations management
Paolo Naso 87

Cittadinanza europea e cristianesimo a cavallo del nuovo millennio,
nella prospettiva di un osservatorio particolare
Luca Barbaini 101

Robert Schuman, un politico al servizio del bene comune
Padre Bernard Ardura 137

NOTA

Geopolitical prophecies compared:
Francis's confederal Europe and Leo XIV's federalist Europe
Piero Schiavazzi 151

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026)
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

BOOK REVIEWS

Carmelo Calabrò (a cura di) (2024), *L'Europa in crisi. Visioni politiche tra le due guerre.* Roma: Edizioni di Storia e Letteratura, 2024, 178 p.
Calogero Laneri 157

Maximilian Conrad, Guðmundur Hálfdanarson, Asimina Michailidou, Charlotte Galpin, Niko Pyrhönen; (curated by) (2023). *Europe in the Age of Post-Truth Politics: Populism, Disinformation and the Public Sphere*. London: Cham Palgrave Macmillan, XVII, 259 p.
Sara Pane 161

BOOK RECOMMENDATIONS

Camille de Toledo, (2026). *Si Stefan Zweig pouvait parler.* Parigi: Manuella Éditions, 48 pp.
Alon Helled 167

Abstracts and Keywords 173

Varia

Unless otherwise specified, the last consultation of online resources is 30/06/2026.
Salvo diversa indicazione, l'ultima consultazione delle risorse online è del 30/06/2026.

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 7-23
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Dalla sconfitta alla reintegrazione: diplomazia e ridefinizione territoriale dell'Italia nel secondo dopoguerra

Elia Fiorenza

1. L'Italia nel dopoguerra: sfide diplomatiche e assetto geopolitico

Nel periodo immediatamente successivo alla fine del secondo conflitto mondiale, l'apparato statale italiano si trovò ad affrontare due ambiti di criticità strategica: l'elaborazione di un assetto diplomatico che evitasse sanzioni eccessivamente punitive e l'organizzazione di misure efficaci per la stabilizzazione sociale ed economica. Le prospettive di risoluzione dipendevano in larga parte dalle decisioni assunte dalle potenze vincitrici, oltre che dalle scelte politiche interne adottate a partire dall'armistizio del settembre 1943.

In quella fase, la dirigenza istituzionale cercò di ottenere condizioni meno gravose attraverso forme di cooperazione militare e politica con gli Alleati, tese a rilegittimare la posizione internazionale del paese. L'apporto fornito da reparti regolari, formazioni partigiane e strutture logistiche locali venne registrato positivamente da diversi esponenti del comando alleato. I contributi, valutati, dal punto di vista della storia contemporanea, sia sotto il profilo operativo sia sul piano simbolico, devono anche guardare alle non poche implicazioni segnalate dagli studi che si muovono dal punto di vista della storia delle relazioni internazionali. Lo scopo è quello di valutare tutte le possibili componenti che permisero di delineare un'immagine diversa circa l'Italia, peraltro impegnata nei lavori dell'Assemblea costituente, rispetto a quella associata al precedente regime. Se si vogliono intercettare, come si cercherà qui di fare, i vari snodi cruciali (confini, colonie, disarmo, ri-legittimazione…) con solidità storiografica, occorre correlare le considerazioni e conclusioni storiografiche provenienti dagli studi contemporaneisti, non gli studi di storia delle relazioni internazionali che hanno portato un contributo significativo al dibattito storico sulla preparazione e sugli effetti sull'Italia immediatamente post-bellica. Se la fine della co-belligeranza poneva l'Italia nella situazione di dover subire il *diktat* delle potenze vincitrici, tuttavia da un lato il clima di "guerra fredda" tra USA e URSS, dall'altro la discussione in Costituente, posero l'Italia nella condizione di non dover soltanto subire un *diktat*, ma di poter, seppur minimamente, interloquire, peraltro aprendosi un notevole varco in quello che sarà, gradualmente, il processo di integrazione europea.

Elia Fiorenza, Università della Calabria, elia.fiorenza@unical.it

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14003

Le dichiarazioni ufficiali di alti ufficiali inglesi offrono, in merito, ulteriori elementi di legittimazione[1] (*Il Progresso italo-americano*, 1945, 30 luglio). Il riconoscimento dell'impegno italiano, espresso da figure di rilievo quali Harold Alexander e Mark W. Clark, contribuì alla ridefinizione della narrazione pubblica del ruolo svolto dall'Italia nella fase finale del conflitto (*Nazioni Unite, 1945, 15 settembre*). In particolare, venne evidenziata l'efficacia delle operazioni svolte nella Pianura Padana e la collaborazione offerta durante le operazioni di liberazione[2].

Il giudizio favorevole da parte degli apparati alleati influenzò indirettamente il dibattito internazionale sui termini della pace. Tra coloro che si ponevano nell'ottica di una "pace di serie B" (o in miniatura), poiché l'Italia non era stata trattata allo stesso livello dei "Tre Grandi", si segnalava che, comunque, l'Italia, nonostante le sue pregresse ambizioni di potenza imperiale, era stata giudicata positivamente da diverse potenze. Ecco perché, in questa luce, risulta importante muoversi entro coordinate storiografiche che non prendano in considerazione soltanto gli studi contemporaneisti, ma anche gli studi di storia delle relazioni internazionali, che portano un contributo significativo al dibattito storico.

L'azione diplomatica e il coinvolgimento nei processi di liberazione nazionale consentirono di mitigare, almeno in parte, le misure punitive previste per lo sconfitto (*Italian News Bulletin*, 1945, 2 maggio). Ne derivò una transizione più sfumata rispetto ad altre potenze dell'Asse, fondata su una narrativa di riscatto piuttosto che di totale delegittimazione.

L'atteggiamento delle principali cancellerie europee si caratterizzò per una netta indisponibilità a riconoscere all'Italia qualsiasi forma di indulgenza. Le esigenze strategiche dei governi vincitori imponevano la formulazione di precise rivendicazioni nei confronti di uno Stato percepito come aggressore e responsabile di gravi turbamenti nell'equilibrio continentale. L'esperienza dell'espansionismo fascista aveva lasciato profonde tracce nelle relazioni internazionali. Regni e repubbliche di varie aree — dall'Etiopia alla penisola balcanica — avevano subìto operazioni militari o pressioni dirette, subendo perdite territoriali, economiche e politiche (Gagliardi, 2016).

Inghilterra, Francia, Jugoslavia, Grecia e Albania, sulla base delle lesioni subite, avanzarono domande specifiche di carattere territoriale e riparatorio. L'assetto postbellico fu, dunque, dominato da interessi concorrenti volti a consolidare nuove egemonie o a ristabilire sovranità compromesse.

Nel quadro geopolitico globale, però, alcuni fattori attenuarono parzialmente l'isolamento dell'Italia. Nessuna pretesa rilevante venne formulata dagli Stati Uniti, il cui apparato governativo intravide nella stabilizzazione della penisola un obiettivo strategico. All'interno della società americana, rilevanti settori italo-americani e am-

[1] Espressioni di stima giunsero da alte figure del comando alleato. Il feldmaresciallo britannico Sir Harold Alexander sottolineò la trasformazione dell'immagine dell'Italia agli occhi degli alleati. Cfr. (*Il Progresso italo-americano*, 1945, 30 luglio).

[2] Il generale statunitense Mark W. Clark, nel momento in cui lasciava il teatro di operazioni italiano, manifestò pubblicamente riconoscenza per il supporto ricevuto nel corso delle operazioni decisive, culminate nella liberazione della Valle del Po. Attraverso tali dichiarazioni, venne riconosciuto un ruolo attivo al contributo italiano nella fase conclusiva del conflitto, con implicazioni favorevoli sul piano diplomatico e simbolico nei confronti della futura sistemazione internazionale. Cfr. (Nazioni Unite, 1945, 15 settembre).

bienti cattolici promossero una linea di sostegno morale e materiale. Simili posizioni trovarono eco anche in numerosi governi latinoamericani, la cui incidenza diplomatica nei lavori della conferenza risultò, però, limitata. La vera e propria assenza di sovranità militare e politica nell'Italia del dopoguerra, va chiarita, perciò, sia alla luce dei fatti del gennaio del '43, durante la Conferenza di Casablanca, sia l'armistizio firmato dal Maresciallo Badoglio (sia quello del 3 settembre sia quello del 29 settembre) potrebbero far propendere per un percorso verso un trattato punitivo per l'Italia, a favore della quale non è registrabile neppure un intervento simpatetico da parte del Vaticano[3].

Nei circoli politici occidentali prese corpo l'idea che un trattato eccessivamente punitivo avrebbe compromesso la già fragile struttura istituzionale e produttiva dell'Italia, alimentando tensioni suscettibili di tradursi in instabilità permanente. La valutazione si rafforzò con l'avanzare della guerra fredda, quando l'analisi dei risultati elettorali mise in luce la rilevanza del Partito Comunista Italiano e le implicazioni derivanti da un suo possibile accesso al potere. Nonostante tali preoccupazioni, nelle prime fasi delle trattative diplomatiche a prevalere furono rancori accumulati durante il conflitto e interessi legati alla ridefinizione degli equilibri di forza tra le potenze vincitrici.

La partecipazione italiana alla conferenza di pace si limitò all'esposizione di posizioni formali, espresse attraverso relazioni scritte e interventi orali. Nessuna effettiva capacità negoziale venne riconosciuta, in quanto l'assise fu strutturata come confronto tra vincitori, non come dialogo tra sconfitti e trionfatori. Tentativi d'influenzare le decisioni attraverso canali diplomatici paralleli si rivelarono infruttuosi, lasciando all'Italia il solo compito di recepire le deliberazioni altrui.

Tra le questioni più controverse emerse con particolare intensità la problematica delle frontiere orientali. Jugoslavia, Francia e Austria avanzarono istanze revisionistiche con intensità e finalità differenti. Mentre i primi due Stati agirono in qualità di potenze vincitrici, il terzo fu considerato "liberato", nonostante l'annessione alla Germania nel 1938. In tale contesto, il nodo della Venezia Giulia assunse valore emblematico. Sia il governo monarchico in esilio, sia il regime iugoslavo guidato da Tito, avevano da tempo rivendicato l'inclusione di quell'area, comprensiva di Trieste, nel rispettivo spazio sovrano.

2. Crisi di Trieste e contese territoriali nel dopoguerra: tra diplomazia, divisioni e tensioni internazionali

Nel maggio 1945, le forze partigiane iugoslave occuparono Trieste e gran parte del territorio circostante. Tale operazione provocò una crisi internazionale di notevole rilievo. L'intervento congiunto delle diplomazie britannica e statunitense, con l'ulte-

[3] In merito, cfr. V. Ilari. (1994), *Storia militare della prima Repubblica*. Roma. Non bisogna dimenticare, come peraltro sottolineato da De Gasperi, che il conte Carlo Sforza, quale un raffinato e preparato diplomatico, e ministro degli Esteri, contribuì di fatto a rovesciare in una vittoria sostanziale l'attestazione della sconfitta italiana.

riore influenza esercitata da rappresentanti sovietici, determinò infine il ritiro — seppur non privo di resistenze — delle truppe titine. L'episodio confermò la complessità del confronto postbellico, in cui le contese territoriali si intrecciarono con logiche ideologiche e proiezioni di potenza proprie della nuova architettura globale emersa nel dopoguerra (Cox, 1947; Cox, 1977; Cox, 1985; Monzali-Soave, 2023; Poggiolini, 1990).

Nel giugno 1945 fu stabilita una linea di demarcazione provvisoria, nota come Linea Morgan, che assegnò Trieste e Pola alle forze anglo-americane, mentre l'Istria passò sotto amministrazione iugoslava. La spartizione scaturì da un compromesso raggiunto con le autorità iugoslave, desiderose di consolidare la propria presenza nella regione adriatica (Oliva, 2002).

Tutte le forze politiche italiane sostennero l'orientamento del governo. Anche il Partito Comunista, dopo iniziali esitazioni, proclamò pubblicamente l'appartenenza nazionale di Trieste nel maggio dello stesso anno. Già nell'agosto 1944, Carlo Sforza, figura eminente della diplomazia italiana, aveva proposto il ritorno ai confini stabiliti nel 1920, con Fiume dichiarata città libera, secondo gli accordi negoziati personalmente. Pure, nel 1945 tale rivendicazione risultò insostenibile, sia per mutati equilibri geopolitici sia per il consolidamento delle forze iugoslave sul terreno.

Alcide De Gasperi, Ministro degli Esteri, indicò nella linea Wilson del 1919 una soluzione equa. Tale posizione fu espressa in una comunicazione indirizzata al Segretario di Stato statunitense James F. Byrnes e successivamente ribadita dinanzi al Consiglio dei ministri degli Esteri (*United States and Italy*, 1946; Ministero degli Affari Esteri, 1946).

L'amministrazione iugoslava, appoggiata da Mosca, rivendicò l'intera area, richiamandosi alla presunta prevalenza demografica slava, ad eccezione dei centri urbani costieri. Il confronto diplomatico si protrasse, inducendo i ministri degli Esteri delle quattro potenze vincitrici a disporre l'invio di una commissione incaricata di delineare il nuovo confine sulla base del criterio etnico, integrato da considerazioni geografiche ed economiche. Obiettivo prioritario: minimizzare la presenza di minoranze nazionali lungo la linea da definire.

Nell'aprile 1946 furono presentati quattro tracciati differenti, esito delle divergenze all'interno della commissione. Nessuna proposta aderiva pienamente alla linea Wilson; tuttavia, il piano statunitense vi si avvicinava. L'esperto sovietico ignorò le direttive e avanzò una proposta massimamente favorevole alle pretese iugoslave. Le linee francese e britannica rappresentavano soluzioni intermedie.

Nel maggio 1946 la delegazione italiana preferì appoggiare il progetto americano. Però, di fronte al mutato orientamento anglo-americano, favorevole al compromesso francese, e all'adesione sovietica alla stessa proposta, nel giugno dello stesso anno si giunse alla formulazione di un nuovo assetto: istituzione del Territorio Libero di Trieste, con delimitazione del confine orientale secondo il tracciato francese.

Le autorità italiane reagirono con fermezza, ma senza successo. La soluzione risultò insoddisfacente e destinata a produrre tensioni durature. Il Territorio Libero fu suddiviso in due zone: la Zona A, comprendente Trieste, sotto amministrazione anglo-americana; la Zona B, affidata alle autorità iugoslave (Mappa del Territorio Libero di

Trieste, 1947–1954). Tale occupazione doveva rimanere temporanea, in attesa della nomina di un governatore neutrale da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che tuttavia non giunse mai a una decisione condivisa, determinando un prolungamento indefinito dello *status quo* (Miletto, 2019).

L'accordo rappresentò per l'Italia una delle più pesanti sconfitte sul piano diplomatico del dopoguerra. Vaste aree, percepite come storicamente e culturalmente italiane, vennero sottratte, generando un diffuso sentimento di frustrazione in tutta la popolazione. La questione triestina emerse come l'unico tema di politica estera capace di mobilitare trasversalmente l'opinione pubblica, anche nei centri più piccoli e rurali.

Le forze nazionaliste di destra sfruttarono l'occasione per denunciare presunte debolezze governative e accusare le potenze anglosassoni di aver tradito gli interessi italiani. Le concessioni ottenute dall'Unione Sovietica non scalfirono il consenso del Partito Comunista Italiano, che si limitò a rimarcare la determinazione di Mosca nel difendere i propri alleati, segnando i potenziali vantaggi di un atteggiamento più conciliatorio da parte italiana nei confronti del blocco orientale[4].

Il 28 febbraio 1945 vennero ripristinati i rapporti diplomatici tra Italia e Francia. Nell'occasione, il governo francese escluse formalmente ogni rivendicazione sul territorio metropolitano italiano. Nonostante ciò, nel mese successivo, unità militari francesi varcarono il confine alpino, avanzando in alcune aree del Piemonte e della Valle d'Aosta (Wildgen, 1970; Dempsey, 1972). Parallelamente, agenti transalpini cercarono di orientare le popolazioni francofone valdostane a favore di un'eventuale annessione.

Gli accordi sottoscritti con gli Alleati autorizzavano un'occupazione francese limitata, ma le forze guidate da Charles De Gaulle oltrepassarono i confini stabiliti. L'intervento britannico e statunitense si rese immediato, in quanto una presenza francese prolungata avrebbe compromesso le operazioni alleate già in corso nella zona di Trieste (Ceschia, n.d.), dove si cercava di arginare le mire territoriali jugoslave. A De Gaulle fu intimato il ritiro immediato. Solo dopo un'esplicita minaccia del presidente Truman di interrompere i rifornimenti, il comando francese ordinò la ritirata. Nel luglio 1945, le truppe vennero richiamate oltre il confine.

Contestualmente, il governo italiano annunciò la concessione dell'autonomia linguistica alla Valle d'Aosta, abolendo le misure di italianizzazione forzata imposte durante il regime fascista. Furono previste l'introduzione dell'insegnamento in lingua francese e una forma di autogoverno amministrativo.

In sede di Consiglio dei ministri degli Esteri, la Francia abbandonò ogni pretesa sulla Valle d'Aosta e su parte della riviera ligure. Al contempo, venne presentata una richiesta di modifica del tracciato alpino nelle Alpi Marittime. Sebbene le porzioni di territorio interessate risultassero limitate e scarsamente popolate, le vallate oggetto della rivendicazione rivestivano rilevanza strategica ed economica. La parte italiana sosteneva l'esigenza di mantenere il confine lungo lo spartiacque alpino, mentre l'ipotesi francese avrebbe determinato uno sconfinamento sul versante padano, riducen-

[4] Durante questo periodo, i negoziati bilaterali tra Italia e Jugoslavia, finalizzati a individuare una soluzione condivisa, non ottennero esito positivo e si conclusero senza successo.

do le difese naturali della pianura e incorporando centrali idroelettriche essenziali per l'approvvigionamento energetico di centri industriali come Genova e Torino.

Le obiezioni sollevate dalla delegazione italiana vennero ignorate. La conferenza della pace accolse le richieste francesi, con l'eccezione di minime modifiche. Il documento conclusivo incluse tuttavia clausole di salvaguardia in materia di gestione delle risorse idriche ed energetiche. Nei decenni successivi, il governo francese mostrò una certa disponibilità alla restituzione di alcuni territori acquisiti, proposta che non superò però l'opposizione dell'Assemblea nazionale, la quale negò l'approvazione della normativa necessaria.

La conclusione della disputa sull'Alto Adige assunse caratteri particolarmente complessi e irrisolti. Nel 1919, al termine della Prima guerra mondiale, l'Italia ottenne dall'Austria le province di Trento e Bolzano. La prima risultava in larga parte abitata da popolazione italofona, mentre la seconda — conosciuta anche come Sud Tirolo — mostrava una netta prevalenza linguistica e culturale germanica, unita a una minore densità demografica (Blanco, 2006).

Durante il regime fascista, venne avviata un'intensa politica di assimilazione, sostenuta da trasferimenti di industrie e lavoratori provenienti da altre aree del Paese. Tale intervento mirava alla sostituzione dell'identità locale con elementi linguistici e culturali italiani. In risposta, nelle comunità germanofone si rafforzò un senso di appartenenza nazionale alternativo, orientato verso l'ideologia nazionalsocialista.

Nel 1939, la cooperazione tra Hitler e Mussolini condusse a una decisione drastica: la popolazione di lingua tedesca fu chiamata a scegliere tra la permanenza in un Alto Adige destinato a rimanere stabilmente italiano o l'emigrazione nei territori del Terzo Reich (Della Torre, 2020). Su 266.885 partecipanti al referendum, 185.365 aderirono all'opzione del trasferimento. Lo scoppio della guerra impedì la realizzazione completa del piano; nel 1943 solo 77.772 persone lasciarono effettivamente il territorio (Toscano, 1968).

L'armistizio firmato dall'Italia nello stesso anno determinò un cambiamento radicale della situazione. L'area venne di fatto annessa alla Germania, e molti degli espatriati rientrarono[5]. Nei venti mesi successivi, una parte consistente dei tedeschi altoatesini cooperò con le forze d'occupazione, provocando un'ostilità diffusa nelle comunità locali e tra i gruppi partigiani. Allo stesso tempo, le truppe tedesche operative in Italia includevano significative componenti provenienti dall'Austria, contribuendo a un'ulteriore erosione del consenso verso entrambi i paesi germanofoni.

Nel dopoguerra, la posizione italiana in merito alla sovranità sull'Alto Adige si basava sul contributo militare fornito durante la fase conclusiva del conflitto. L'Austria, rimasta alleata della Germania fino al termine delle ostilità, venne ritenuta moralmente e politicamente delegittimata a reclamare il territorio. Nel novembre 1945, all'emergere della richiesta austriaca di restituzione, la linea italiana si presentava già pienamente definita. L'elemento etnico, centrale nella questione triestina, venne relegato

[5] Dopo il settembre 1943, le truppe tedesche assunsero il controllo effettivo anche di Trieste e dell'Istria. È documentato che, nonostante l'alleanza tra Hitler e Mussolini, una vittoria tedesca nel conflitto avrebbe comportato per l'Italia la perdita della Venezia Giulia e del Sud Tirolo. (De Felice, 1997).

a un ruolo marginale a favore di considerazioni di ordine strategico, economico e geografico. L'abbandono di oltre 350.000 italiani nelle regioni di Trieste e dell'Istria suscitava profonda indignazione; al contrario, l'integrazione di circa 200.000 germanofoni nell'ambito nazionale italiano veniva rappresentata come fatto di rilievo secondario (*Memorandum on the Question of the Italian Northern Frontier*, 1946).

Le argomentazioni italiane vennero accolte dagli Alleati, sebbene prive di una logica stringente, e nel marzo 1946 i rappresentanti dei ministri degli Esteri stabilirono che le rivendicazioni di natura etnica non avrebbero avuto un ruolo decisivo nella controversia sull'Alto Adige. La richiesta austriaca di rettifiche alle linee di confine non trovò accoglienza; i confini tracciati nel 1919 rimasero invariati, rappresentando il principale risultato conseguito dall'Italia alla conferenza di pace, nonostante circa due terzi della popolazione altoatesina appartenessero, e tuttora appartengano, all'etnia tedesca.

Il 5 settembre 1946, i governi italiano e austriaco sottoscrissero un accordo volto a garantire l'autonomia amministrativa, culturale ed economica del Sud Tirolo. L'intesa, nota come accordo De Gasperi-Gruber, fu inclusa come allegato n. 4 nel trattato di pace finale (Bernardini, 2016; Bernardini, 2017). Alcune ambiguità contenute nel testo favorirono l'accettazione dell'accordo, seppur con riluttanza, da parte del ministro degli Esteri austriaco Karl Gruber, ma le stesse ambiguità alimentarono controversie successive relative all'implementazione italiana. I contrasti provocarono, negli anni Cinquanta e Sessanta, un riacutizzarsi delle tensioni nella regione, caratterizzato da atti terroristici da parte di estremisti sudtirolesi e da severe misure repressive attuate dalle autorità italiane (*Attuazione dell'Accordo*, 1954).

La posizione italiana riguardo alla questione triestina si configurò in netto contrasto con quella adottata per l'Alto Adige. Gli argomenti sostenuti nella prima controversia negavano quelli adottati nella seconda. Consapevole di questa contraddizione, l'Italia rinunciò a richiedere un plebiscito per risolvere le pretese territoriali sulla Venezia Giulia, attendendo la definizione dell'accordo per l'Alto Adige, allo scopo di evitare la legittimazione di analoghe richieste austriache nella provincia di Bolzano.

L'atteggiamento trovò giustificazione nella volontà italiana di preservare il più possibile i territori in gioco. La posizione italiana nei confronti dell'Austria risultò più solida rispetto a quella mantenuta verso Francia e Jugoslavia, rendendo insoddisfatte le richieste austriache. Dal punto di vista degli Alleati, l'Alto Adige rappresentò una contropartita per le perdite territoriali imposte all'Italia in altre regioni.

3. Svincolo e rivendicazioni coloniali italiane

L'Italia subì la perdita totale delle colonie nel periodo immediatamente successivo alla Seconda guerra mondiale, con la sottrazione di tutti i possedimenti ultramarini (Morone, 2016a; Morone, 2016b). Com'è stato osservato, «intorno al Trattato di Pace, alla frustrazione del sentimento nazionale, all'umiliazione del sentimento nazionale che esso simboleggiava, questa opinione pubblica meridionale ha coagulato i propri sentimenti. Questa opinione pubblica meridionale, per esempio, risente molto della perdita delle colonie. Perché è ancora molto vivo, e sarà ancora viva fino agli anni Cin-

quanta, l'idea dell'Italia grande proletaria, che doveva mandare i suoi figli a lavorare all'estero, emigrare; e che nell'Italia meridionale l'occupazione aveva avuto uno dei suoi punti massimi, ovviamente, di questo tipo di ideologia»[6].

Una condizione che apparve come l'esito più favorevole possibile, se si considera la complessità e le difficoltà affrontate dalle altre potenze coloniali, quali Francia e Gran Bretagna, nel processo di smantellamento dei rispettivi imperi d'oltremare. La liquidazione delle colonie risultò particolarmente travagliata per questi paesi, rendendo la situazione italiana relativamente meno gravosa. Nel biennio 1945-1946, nessuna autorità italiana, così come nessun governo delle altre nazioni coloniali, si mostrò disponibile a interpretare tale perdita in termini positivi. Nonostante le colonie avessero costituito un peso economico e finanziario per un paese povero e con risorse limitate come l'Italia, vennero compiuti sforzi significativi per evitare l'abbandono dei territori ultramarini (Di Muro, 2020).

Si operò una distinzione netta tra le colonie acquisite prima dell'era fascista e quelle conquistate durante il regime di Mussolini. Già nell'agosto 1944, il conte Sforza annunciò la rinuncia italiana alle conquiste fasciste in Albania e in Etiopia, con l'impegno di cedere il Dodecaneso alla Grecia. Parallelamente, venne rivendicata la titolarità sulle colonie antecedenti al fascismo, salvo il caso in cui altre potenze avessero affidato i propri possedimenti coloniali a un organismo internazionale. Nel corso dell'estate del 1945, Alcide De Gasperi, in una lettera indirizzata al Segretario di Stato statunitense James Byrnes, riaffermò le pretese italiane su Eritrea, Somalia italiana e Libia, auspicandone la sovranità diretta o, in alternativa, un'amministrazione fiduciaria. De Gasperi propose inoltre concessioni strategiche all'Inghilterra, tra cui basi in Libia, e suggerì una modifica dei confini eritrei per garantire all'Etiopia un accesso al mare. Il fulcro dell'argomentazione risiedeva nella necessità di impiegare le colonie per mitigare la pressione demografica interna, nonostante l'esperienza avesse dimostrato l'inadeguatezza delle colonie a tale scopo.

L'opposizione britannica risultò ferma, anche in virtù degli accordi presi con i leader africani, in particolare quelli libici. Le posizioni delle altre potenze alleate, inclusi Stati Uniti e Unione Sovietica, si mostrarono poco favorevoli. L'unico sostegno giunse dalla Francia, preoccupata per le possibili ripercussioni sul proprio sistema coloniale. L'assenza di un'intesa tra gli Alleati sul destino delle colonie comportò la loro sottrazione all'Italia senza una soluzione definitiva. La questione si protrasse per diversi anni nell'ambito dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dove l'Italia intraprese negoziati e trattative finalizzati a riottenere il controllo dei territori perduti. Vennero così raggiunti accordi parziali: l'Eritrea venne assegnata all'Etiopia, la Libia ottenne l'indipendenza sotto tutela e assistenza britannica, mentre la Somalia fu affidata all'Italia per un'amministrazione fiduciaria decennale sotto l'egida delle Nazioni Unite. Durante questo periodo, l'Italia investì risorse limitate nel territorio somalo, caratterizzato da grave arretratezza economica, ricevendone in cambio solo problemi amministrativi, scandali e una produzione agricola di scarsa qualità.

[6] Ernesto Galli Della Loggia, *Intervento alla Tavola rotonda*, in Commissione italiana di storia militare. (1998), in Romain H. Rainero - Giuliano Manzari (a cura di), *Il Trattato di pace con l'Italia*, Gaeta. pp. 265-266.

La disputa per il controllo coloniale rappresentò per l'Italia una questione di rilevante valore simbolico, la cui durata protrasse gli effetti negativi sulla stabilità politica interna. Il conflitto, in maniera analoga all'accordo territoriale riguardante Trieste, costituì un pretesto utilizzato da forze nazionaliste, monarchiche e neofasciste per criticare sia il governo che gli alleati occidentali. La persistente insistenza nel perseguire un obiettivo di scarso rilievo politico espose l'amministrazione a critiche severe. Con l'abbandono da parte della Russia delle pretese sull'amministrazione fiduciaria della Tripolitania, alcuni settori del comunismo italiano assunsero posizioni di marcato patriottismo e nazionalismo.

A differenza della questione triestina, la problematica coloniale non trovò ampia condivisione tra le classi popolari, in particolare tra contadini, operai e residenti nelle aree rurali e provinciali. L'ampio risalto attribuito alla vicenda nel dibattito pubblico italiano derivò prevalentemente dall'attivismo di ex ufficiali coloniali, politici con fini opportunistici e nostalgici del passato imperiale.

Nel settembre del 1944, gli Stati Uniti e il Regno Unito si impegnarono formalmente nella ricostruzione dell'economia italiana postbellica, inserendo tra le condizioni essenziali la rinuncia alle pretese di risarcimenti economici. L'anno successivo, le principali potenze occidentali, Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, abbandonarono ufficialmente tali rivendicazioni. In contrapposizione, l'Unione Sovietica, insieme a paesi quali Jugoslavia, Grecia, Albania ed Etiopia, insistette nel richiedere compensazioni economiche per i danni subiti durante l'aggressione fascista.

L'Italia non contestò il principio del risarcimento, avendo essa stessa avanzato richieste nei confronti della Germania per i danni causati a partire da settembre 1943 (Einaudi, 1944). La posizione italiana si fondò sull'argomentazione che l'apporto economico alla guerra antifascista, stimato in 5.543.900.000 dollari, sommato ai danni subiti valutati in 13.462.200.000 dollari (Kogan, 1972) rappresentasse un contributo finanziario più che sufficiente. Inoltre, si evidenziò come l'imposizione di ulteriori obblighi risarcitori in forma monetaria o materiale avrebbe compromesso i programmi di ricostruzione e rilancio economico.

Né le pressioni degli Stati Uniti né le argomentazioni italiane modificarono l'atteggiamento dell'Unione Sovietica e degli altri stati richiedenti.

4. Dalla Guerra alla Pace: Il Trattato del 1947 e l'Italia

Il trattato di pace[7] definitivo impose all'Italia versamenti risarcitori pari a 5 milioni di dollari all'Albania, 25 milioni all'Etiopia, 100 milioni all'Unione Sovietica, 105 milioni alla Grecia e 125 milioni alla Jugoslavia. L'Unione Sovietica ottenne altresì il diritto di appropriarsi dei beni italiani situati in Ungheria, Bulgaria e Romania, operazione che avrebbe avuto luogo, comunque, a causa delle successive politiche di nazionalizzazione adottate da tali paesi nel secondo dopoguerra (Focardi, 2013).

[7] Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate, adottato a Parigi il 10 febbraio 1947. Depositario: Governo della Repubblica francese. Documenti collegati: *Memorandum d'intesa fra i Governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e di Jugoslavia, concernente il Territorio Libero di Trieste*, Londra, 5 ottobre 1954; *Trattato tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia*, Osimo, 10 novembre 1975.

Essendo, di fatto, stilato dal *Foreign Office*, dal punto di vista delle relazioni internazionali, il Trattato mantenne l'impronta britannica, nonostante le modifiche negoziali proposte da USA e URSS. L'esame delle clausole territoriali, coloniali e militari (ma non economiche) del trattato, stando alle fonti britanniche che informano circa il dibattito interno del Foreign Office, offre rilevanti elementi a proposito del processo di consultazioni con i capi di Stato Maggiore, con l'Ufficio coloniale, e con il Quartier generale delle forze armate nel Mediterraneo, senza dimenticare gli interessi di quei paesi che, come Francia, Grecia, Jugoslavia ed Etiopia, erano stati alleati nella guerra contro l'Italia[8].

Il ruolo principale nel sostegno finanziario all'Italia per il pagamento dei risarcimenti fu assunto dagli Stati Uniti, attraverso concessioni di prestiti, sovvenzioni e aiuti economici.

E ancora, il trattato di pace riconobbe, oltre al diritto a risarcimenti economici, l'autorizzazione a confiscare beni appartenenti a cittadini italiani residenti nei territori dei vincitori, quale forma di compensazione per danni patrimoniali e crediti insoluti avanzati da privati. Comunque, Gran Bretagna, Stati Uniti e Francia rinunciarono alla confisca delle proprietà di italiani residenti stabilmente nei rispettivi Stati e optarono per un accordo basato su pagamenti monetari da parte del governo italiano. In tal modo, gli Stati Uniti ottennero cinque milioni di dollari, la Francia quindici miliardi di lire, mentre il Regno Unito si limitò a definire il saldo dei debiti contratti da italiani verso soggetti privati o imprese britanniche. L'onere di riscuotere tali crediti venne successivamente trasferito allo Stato italiano, che dovette gestire la complessa fase di recupero presso i debitori privati nazionali. Si salvaguardarono così i patrimoni italiani all'estero, fatta eccezione per quelli localizzati in Etiopia e in alcune aree dell'Europa orientale.

La richiesta italiana di riparazioni avanzata nei confronti della Germania venne rigettata. La riserva aurea nazionale era stata interamente sottratta dalle autorità tedesche; nonostante il recupero integrale da parte degli Alleati, l'Italia ottenne una quota proporzionale al valore totale dell'oro trafugato dai nazisti nei territori occupati.

Il peso economico complessivo derivante dal trattato risultò relativamente contenuto, con una significativa quota a carico degli Stati Uniti. Il contributo italiano si espresse altresì attraverso la gestione dell'inflazione interna, parzialmente causata dalla presenza militare americana sul territorio nazionale. Gli Stati Uniti concessero inoltre un credito a copertura di parte delle spese sostenute dai propri militari durante la permanenza in Italia.

L'aspetto finale e cruciale riguardò il disarmo e la riduzione delle forze armate italiane. La comunità alleata convenne sulla necessità di limitare gli effettivi al minimo indispensabile per garantire la difesa delle frontiere e il mantenimento dell'ordine pubblico interno.

Le istanze italiane si fondarono sul principio secondo cui la capacità militare di uno Stato deve risultare proporzionata a quella degli Stati confinanti, rendendo problematico stabilire limiti rigidi e univoci per la consistenza delle forze armate. L'Italia

[8] Cfr. Christopher Seton-Watson. (marzo 1991), in "Italia contemporanea", n. 182, pp. 1-26.

presentò una proposta provvisoria relativa alla dimensione dell'esercito e richiese di conservare le residue capacità navali e aeree. In particolare, la Marina rappresentava una questione di rilievo nazionale, poiché la flotta non si era arresa nel 1943, ma aveva aderito agli Alleati con dignità, mantenendo la propria integrità morale. La consegna della Marina risultava pertanto inaccettabile.

Tali argomentazioni non ottennero accoglimento. La decisione presa alla Conferenza di Teheran di assumere il controllo della flotta italiana fu confermata nel trattato di pace. La dotazione navale italiana fu ridotta a due navi da guerra obsolete, quattro incrociatori, quattro cacciatorpediniere, sedici torpediniere e venti corvette. Vennero vietate la costruzione e l'acquisto di unità navali di tipo offensivo quali portaerei, sottomarini e navi da guerra. Gli effettivi della Marina dovettero essere contenuti a 25.000 uomini. L'esercito fu limitato a 250.000 unità, comprensive dei Carabinieri, mentre l'Aviazione ricevette il vincolo di 25.000 effettivi, con un massimo di 200 aerei da combattimento e 150 da trasporto, esclusi gli apparecchi da bombardamento[9].

Si impose inoltre l'abbattimento di tutte le fortificazioni permanenti entro un raggio di venti chilometri lungo i confini con Francia e Jugoslavia, vietando la costruzione di nuove opere da cui fosse possibile attaccare tali Stati o le loro acque territoriali. La modifica dei confini, eliminando barriere naturali come catene montuose, rese l'Italia vulnerabile a possibili aggressioni terrestri.

Il trattato del 1947 incluse misure restrittive volte a compromettere in modo permanente la capacità difensiva dell'Italia lungo il perimetro costiero. Venne imposto il divieto assoluto di edificazione di strutture militari sul versante adriatico, in particolare sulle coste pugliesi prospicienti la penisola balcanica. A ciò si aggiunse l'obbligo di mantenere prive di fortificazioni le coste insulari maggiori, Sicilia e Sardegna, nonché la completa smilitarizzazione delle isole minori, incluse basi strategiche come Pantelleria (Ministero della Difesa – Marina Militare). Il risultato fu una condizione di assoluta esposizione a eventuali operazioni anfibie, in un quadro strategico concepito per impedire qualsiasi futura autonomia militare italiana nel Mediterraneo.

L'impostazione britannica riguardante la sicurezza nel bacino mediterraneo si fondava sulla volontà di restaurare una posizione dominante nell'area, già esercitata in epoca coloniale. La neutralizzazione militare delle coste italiane venne dunque inserita nel disegno geopolitico volto alla riconferma dell'egemonia navale britannica, considerata indispensabile per il mantenimento degli equilibri postbellici.

La spartizione della flotta militare italiana tra le potenze vincitrici fu accompagnata da gesti simbolici di distensione, come la restituzione da parte angloamericana di alcune unità navali, classificate formalmente come rottami. Le operazioni vennero interpretate come segnali concilianti, privi tuttavia di rilevanza strategica. La Francia restituì solo una parte marginale delle navi assegnate, riservandosi i mezzi di maggior valore. Le altre potenze, tra cui Grecia, Jugoslavia e Unione Sovietica, trattennero integralmente quanto attribuito, escludendo ogni ipotesi di restituzione.

[9] *Trattato di pace fra l'Italia e le Potenze Alleate ed Associate*. Parigi, 10 febbraio 1947. Organizzazione delle Nazioni Unite, 1947. Entrata in vigore: 15 settembre 1947. Allegati VI–VIII. Documenti collegati: Memorandum d'intesa (Londra, 1954); Trattato di Osimo (1975).

Durante i lavori della conferenza, venne sollevata l'osservazione secondo cui le misure punitive non si limitavano a neutralizzare un potenziale aggressore, ma producevano uno Stato privo di qualunque capacità difensiva. Tale considerazione non influenzò le decisioni assunte dalle grandi potenze, convinte che l'Italia, collocata in una posizione geopolitica subordinata, non potesse più aspirare a un ruolo attivo negli equilibri militari. La percezione di una possibile aggressione veniva ricondotta a dinamiche globali, nelle quali il territorio italiano avrebbe rivestito una funzione meramente passiva.

L'intera architettura della sicurezza nazionale fu affidata a potenze terze. Le forze statunitensi prolungarono l'occupazione fino all'entrata in vigore effettiva del trattato. In occasione del ritiro, il presidente Truman ribadì l'impegno degli Stati Uniti a contrastare qualsiasi minaccia nei confronti dell'Italia. Due anni più tardi, l'adesione all'Alleanza Atlantica rafforzò ulteriormente il vincolo strategico con l'Occidente. I tentativi dei membri della NATO (*Nato: quando l'Italia scelse il suo futuro*, 2009) di rinegoziare le clausole sull'armamento incontrarono l'opposizione dell'Unione Sovietica, la quale subordinò ogni apertura alla revoca dell'adesione italiana al patto atlantico (Soddu, 2014).

Il governo italiano, sostenuto dalla progressiva esclusione dal sistema delle Nazioni Unite, denunciò la rigidità delle imposizioni e ne contestò l'equità. L'8 febbraio 1952 venne annunciata formalmente l'intenzione di superare i limiti imposti al riarmo. Tale dichiarazione conservava, tuttavia, un carattere largamente programmatico, data la persistente dipendenza da supporto militare esterno, in particolare statunitense. L'assistenza bellica, già attivata nei primi anni postbellici, si estese nel tempo, configurandosi come pilastro della sicurezza nazionale per l'intero decennio successivo.

Il trattato venne sottoscritto solo il 10 febbraio 1947 e ratificato nell'autunno dello stesso anno (Lorenzini, 2007). Durante l'intervallo tra la cessazione delle ostilità e l'approvazione del documento, le condizioni internazionali subirono trasformazioni profonde. Nel settembre 1945, nel corso del primo intervento al Consiglio dei ministri degli Esteri, la delegazione italiana fu accolta in un clima caratterizzato da ostilità diffusa e diffidenza generalizzata. Le uniche manifestazioni di apertura provennero da rappresentanti dell'amministrazione statunitense. Nelle altre delegazioni persistevano memorie ancora vivide dell'aggressione fascista.

Nel biennio successivo, l'evoluzione del confronto bipolare e la crescente influenza delle forze radicali all'interno dell'arco parlamentare italiano determinarono un mutamento della prospettiva internazionale. L'Italia assunse progressivamente un ruolo rilevante nel sistema di contenimento dell'espansionismo sovietico. La Francia avviò negoziati bilaterali per un'intesa politica e doganale. Gli Stati Uniti, con l'assenso francese, esercitarono pressioni sulla Gran Bretagna affinché sostenesse l'inclusione italiana nel programma di ricostruzione europea.

La posizione ufficiale mantenuta durante i negoziati fu improntata a una neutralità dichiarata, imposta dalla condizione di dipendenza politica ed economica. In ambito non istituzionale, l'orientamento prevalente manifestò una netta adesione ai valori occidentali, seppure accompagnata da riserve nei confronti della linea britannica.

Il vincolo con Washington risultava imprescindibile per garantire la ripresa economica e la stabilizzazione del sistema politico.

L'approvazione del trattato suscitò reazioni critiche nei settori antifascisti, consapevoli del disallineamento tra i sacrifici sostenuti durante la Resistenza e la rigidità delle clausole imposte. All'interno dell'Assemblea costituente, autorevoli esponenti del liberalismo e dell'antifascismo denunciarono la sproporzione delle condizioni imposte, prive di qualsiasi riconoscimento del contributo offerto alla causa alleata nella fase finale del conflitto. L'assenza di alternative concrete, unitamente alla necessità di porre fine alla condizione di occupazione e accedere ai meccanismi della cooperazione internazionale, rese la ratifica un passaggio obbligato. La sottoscrizione del trattato costituì l'atto conclusivo della transizione italiana da potenza aggressore a Stato reintegrato nel consesso occidentale.

Conclusioni

La conclusione della Seconda guerra mondiale e l'avvio delle trattative di pace collocarono l'Italia in una posizione strutturalmente subordinata all'interno del nuovo ordine internazionale. L'elaborazione delle clausole imposte alla delegazione italiana da parte delle potenze vincitrici avvenne in assenza di un effettivo margine negoziale, in un contesto in cui la diplomazia italiana poté unicamente formulare memorie, avanzare proposte e sottoporre osservazioni, senza che tali contributi influenzassero in modo sostanziale le decisioni assunte. La documentazione relativa al processo di redazione del trattato del 1947 evidenzia una netta disparità tra le richieste avanzate da Roma e le disposizioni effettivamente approvate dalla conferenza, confermando la natura prevalentemente unilaterale del negoziato.

I limiti territoriali imposti all'Italia si tradussero nella cessione definitiva di ampie porzioni di territorio lungo i confini orientali e occidentali, con implicazioni dirette sulla struttura amministrativa, demografica ed economica delle regioni interessate. La questione della Venezia Giulia rappresentò un caso emblematico di ridefinizione forzata della sovranità statale, condizionata da criteri etnici, considerazioni strategiche e interventi delle principali potenze, che sfociarono nella creazione di un'entità giuridicamente autonoma — il Territorio Libero di Trieste — la cui instabilità istituzionale produsse effetti duraturi sulle relazioni interstatali tra Italia e Jugoslavia. A ciò si aggiunsero le rivendicazioni avanzate dalla Francia che, pur rinunciando formalmente a pretese su territori metropolitani, ottenne modifiche dei confini nelle Alpi Marittime e tentò pressioni annessionistiche in Valle d'Aosta attraverso manovre militari e influenze culturali.

L'integrità territoriale italiana risultò altresì minacciata dalle richieste austriache relative all'Alto Adige. L'accordo De Gasperi-Gruber, formalmente incluso come allegato al trattato, definì un quadro normativo di autonomia per la popolazione germanofona della provincia di Bolzano, senza però sciogliere le ambiguità interpretative che avrebbero alimentato tensioni e contrasti nei decenni successivi. Il mantenimento di tale regione entro i confini nazionali, nonostante la prevalenza linguistica e cul-

turale tedesca, fu giustificato dalle autorità italiane attraverso una narrativa centrata sul contributo militare alla causa alleata e sulla delegittimazione dell'Austria quale potenza co-belligerante del Terzo Reich.

La dimensione coloniale venne completamente smantellata. L'Italia fu privata di tutti i possedimenti d'oltremare, in un contesto segnato dalla più ampia crisi dei sistemi imperiali europei. Le richieste italiane di mantenere l'amministrazione fiduciaria su alcune ex colonie o di ottenere una forma di compensazione territoriale in Africa vennero respinte, salvo la temporanea gestione della Somalia sotto l'egida delle Nazioni Unite. La documentazione ufficiale testimonia che tali rivendicazioni vennero sostenute da argomentazioni demografiche, economiche e simboliche, che tuttavia non trovarono accoglienza presso le principali cancellerie occidentali. La definitiva perdita delle colonie contribuì a una ristrutturazione dell'identità statale italiana, ormai privata di ogni proiezione imperiale, in linea con il nuovo assetto globale basato sulla contrapposizione bipolare e sull'emergere del principio di autodeterminazione.

In ambito militare, il trattato sancì una riduzione drastica delle forze armate italiane, con limitazioni severe in termini di organici, dotazioni e possibilità di edificazione difensiva. Venne imposta la smilitarizzazione di ampie aree costiere e montane, oltre alla consegna o alla dismissione di unità navali. La flotta, pur avendo in parte collaborato con le forze alleate dopo il 1943, non fu risparmiata da misure restrittive, in linea con la volontà britannica di garantire la propria supremazia nel Mediterraneo. Le richieste italiane di riequilibrio rispetto alle capacità difensive dei Paesi confinanti non ottennero accoglimento. In tale scenario, la sicurezza nazionale fu progressivamente affidata alla protezione esercitata dalle forze statunitensi presenti sul territorio fino all'attuazione piena del trattato.

Sul piano finanziario, l'Italia fu obbligata al pagamento di risarcimenti economici verso numerosi Stati, sebbene l'onere complessivo risultasse attenuato dal sostegno offerto dagli Stati Uniti attraverso prestiti e aiuti. Il riconoscimento del contributo italiano alla guerra di liberazione, seppur marginale, favorì la conservazione di parte del patrimonio privato all'estero e una distribuzione meno gravosa delle obbligazioni di compensazione. Le trattative sui crediti e sulle proprietà italiane nei Paesi vincitori vennero concluse attraverso accordi bilaterali distinti, che limitarono gli effetti confiscatori in favore di versamenti monetari a carico dello Stato italiano.

Il quadro emerso dalla conferenza di pace sancì una ridefinizione multilivello della posizione dell'Italia, non solo come Stato territoriale ridimensionato, ma anche come soggetto a sovranità condizionata. Il lungo processo di reintegrazione nel sistema internazionale fu caratterizzato da una crescente adesione alle strutture occidentali, culminata nell'ingresso nella NATO e nell'inclusione nei programmi di cooperazione economica multilaterale. La trasformazione operata dal trattato del 1947 costituì l'atto formale di chiusura di una fase storica segnata da ambizioni espansionistiche e da isolamento diplomatico, definendo i limiti istituzionali, geopolitici e militari entro cui si sarebbe sviluppato l'ordinamento repubblicano nella seconda metà del Novecento.

Non è un caso che, nel presentare in Assemblea costituente il disegno di legge per la "Approvazione del Trattato di pace tra le Potenze Alleate ed Associate e l'Italia,

firmato a Parigi il 10 febbraio 1947", il ministro degli Affari esteri, Sforza, volle precisare in cosa fosse consistita la "cosiddetta partecipazione dell'Italia alla redazione del Trattato", che, a Parigi e New York, aveva significato esclusione dell'Italia. La volontà di pubblicare al più presto un "libro verde" con tutti i documenti che avrebbero presentati tutti gli interventi italiani "per far valere i nostri interessi"[10].

[10] *Atti parlamentari Assemblea costituente. (Seduta del 27 giugno 1947), n. 23.*

Bibliografia

Attuazione dell'Accordo intervenuto a Parigi tra il Governo italiano e il Governo austriaco il 5.IX.1946: Accordo De Gasperi-Gruber. (1954). 2ª edizione, aggiornata al 31 dicembre 1953. Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per le zone di confine. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato.

Bernardini Giovanni (2017). "L'Accordo De Gasperi-Gruber nella transizione italiana del secondo dopoguerra". In: Giovanni Bernardini*, et al.* (cura di). *L'età costituente. Italia 1945-1948* (Quaderni, n. 99), 183–208. Milano: Società editrice il Mulino.

Bernardini Giovanni (2016). *La dimensione internazionale dell'Accordo De Gasperi-Gruber*. Trento : FBK Press.

Blanco Luigi (2006). Storia e identità culturale in una regione di confine: il Trentino-Alto Adige/ Südtirol. *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine,* 18(34). 121–140. https://doi.org/ 10.6092/issn.1825-9618/2855.

Ceschia Selvino (n.d.). L'occupazione militare alleata nel Friuli e nella Venezia Giulia (1945–1947). *Isonzo – Gruppo di Ricerca Storica*. Accesso 12 giugno 2025, da https://www.isonzo-grs.it/loccupazione-militare-alleata-nel-friuli-e-nella-venezia-giulia-1945-1947

Cox Geoffrey (1985). *La corsa per Trieste* (trad. it. di G. Rossi). Gorizia : LEG.

Cox Geoffrey (1947, 1977). *The Road to Trieste*. London ; Toronto : W. Heinemann. London: W. Kimber.

De Felice Renzo (1997). *Mussolini il Duce. Lo Stato totalitario* (Vol. 3). Torino : Einaudi.

De Leonardis Massimo (a cura di) (2003). *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*. Bologna: il Mulino.

Dempsey Louis Roger (1972). L'intervention anglo-américaine en Vallée d'Aoste, Italie, en 1945. *Le Flambeau*, 3-4.

Di Muro Emanuele (2020). La questione coloniale italiana tra il 1945 e il 1949. Aspetti militari e geopolitici nelle carte dello Stato Maggiore dell'Esercito. *Nuova Storia Contemporanea. Quadrimestrale di studi storici e politici sull'età contemporanea, seconda serie, 3*, 193–212.

Einaudi Mario (1944). The economic reconstruction of Italy. *Foreign Affairs*, 22/2. https://www.foreignaffairs.com/articles/italy/1944-01-01/economic-reconstruction-italy

Focardi Filippo (2013). *Il cattivo tedesco e il bravo italiano. La rimozione delle colpe della Seconda guerra mondiale*. Bari: Laterza, p. 219.

Gagliardi Alessio (2016). La mancata «valorizzazione» dell'impero. Le colonie italiane in Africa orientale e l'economia dell'Italia fascista. *Storicamente,* 12, 3. DOI: 10.12977/stor619

Intersimone Giuseppe (1970). *L'Italia e il trattato di pace del 10-2-1947*. Roma: Trevi.

Kogan Norman (1972). *L'Italia del dopoguerra. Storia politica dal 1945 al 1966*. Bari: Laterza. pp. 32–33.

Lorenzini Sara (2007). *L'Italia e il trattato di pace del 1947*. Bologna: Il Mulino.

Memorandum on the Question of the Italian Northern Frontier. (1946). In: *The Italo-Austrian Frontier* : Vol. I: Official Statements and Other Documents Presented to the Council of Foreign Ministers, February–June 1946), con prefazione. Ministero degli Affari Esteri. pp. 2, 4.

Miletto Enrico (2019). Gli italiani di Tito. La Zona B del Territorio Libero di Trieste e l'emigrazione comunista in Jugoslavia (1947–1954). Soveria Mannelli : Rubbettino.

Ministero della Difesa – Marina Militare. (n.d.). *Il Trattato di Pace e le sue conseguenze*. Recuperato il 12 giugno 2025, da https://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/storia/la-nostra-storia/storianavale/Pagine/trattato.aspx

Monzali Luciano (2017). *Il colonialismo nella politica estera italiana, 1878-1949: momenti e protagonisti*, Roma: Società editrice Dante Alighieri.

Monzali Luciano [et al.]. (2022), *Vol. 2: Tra stati nazionali, potenze continentali e organizzazioni sovranazionali [1919-2021]*. Milano: Mondadori università.

Monzali Luciano e Soave Paolo. (2023). *Italy and Libya: from colonialism to a special relationship (1911-2021)*. London-New York: Routledge.

Morone Antonio M. (2016). Fine del colonialismo italiano tra storia e memoria. *Storicamente.org, Laboratorio di Storia,* 12, 1–31.

Morone Antonio M. (2016). Quando è stato archiviato il colonialismo italiano?. *Dal Sud Europeo*, 1, 129–137. Accesso http://europeansouth.postcolonialitalia.it

Nato: quando l'Italia scelse il suo futuro. (2009, 11 marzo). *Avvenire*. https://www.avvenire.it/agora/pagine/nato-quando-l%E2%80%99italia-scelse-il-suo-futuro_20090311093130427000 0

Oliva Gianni (2002). *Foibe - le stragi negate degli italiani della Venezia Giulia e dell'Istria*. Milano: Mondadori.

Poggiolini Ilaria (2007). "Storia e storiografia sulle origini un non-rapporto: la Gran Bretagna e le Comunità 1950-1956". In: *A 50 anni dai trattati di Roma*. Soveria Mannelli: Rubbettino, pp. 151-165.

Poggiolini Ilaria (1990). *Diplomazia della transizione: gli alleati e il problema del trattato di pace italiano (1945-1947)*. Prefazione di Ennio Di Nolfo. Firenze: Ponte alle Grazie.

Soddu Paolo (2014). Il Patto Atlantico. In: U. Eco (a cura di). *Storia della civiltà europea*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana. Recuperato da https://www.treccani.it/enciclopedia/il-patto-atlantico_%28Storia-della-civilt%C3%A0-europea-a-cura-di-Umberto-Eco%29

Spagnulo Giuseppe (2018). *Un giovane liberale del Sud, Michele Cifarelli e la vita politica italiana dal fascismo alla stagione europeista (1938-1954)*. Prefazione di Luciano Canfora; presentazione di Luciano Monzali. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Toscano Mario (1968). *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*. Bari: Laterza. p. 198.

Varsori Antonio (1985). "L'Armistizio e le forze politiche in esilio". In: Mola Aldo A., Rainero Romain H. (a cura di). *Otto settembre 1943. L'armistizio italiano quaranta anni dopo. Atti del Convegno Internazionale Milano 7-8 settembre 1983*. Roma : Stato Maggiore Esercito Ufficio Storico, pp. 239-262.

Varsori Antonio (a cura di) (1984). *L'antifascismo italiano negli Stati Uniti durante la Seconda guerra mondiale*. Roma : Archivio trimestrale.

Wildgen John K. (1970). The liberation of the Valle d'Aosta, 1943–1945. *Journal of Modern History,* 42/1, 21–41.

Zironi G. (2009). *Il Progresso italo-americano*. (1945, 30 luglio). New York.

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 25-45
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

For a Transatlantic Partnership of Equals: The Compassionate Internationalism of Günter Burghardt*

Andrea Cannizzo

If it is true that the military is a necessary hammer in the tool box,
it is equally true that not every problem is a nail
Burghardt, 2003

Introduction

While previous experiences would suggest a less pessimistic view about the resilience of the transatlantic partnership (Hanhimäki, 2021), we are undoubtedly living in an uncertain historical period marked by intense turbulence. Since the beginning of Donald J. Trump's second presidency, the relationship between the United States of America and the European Union has been deteriorating progressively, as demonstrated by recent public declarations made by some members of the new administration (for instance, J.D. Vance's speech in Munich), and by the 2025 National Security Strategy. In this NSS, Washington promoted an idea of Europe composed of aligned sovereign nations that must assume primary responsibility for their own defense, renouncing the notion that the North Atlantic Treaty Organization (NATO) will perpetually represent an expanding alliance.

Despite several historical and political differences, a comparable situation has previously occurred in international relations. This type of rift also came to light at the dawn of the new century, when Washington adopted a unilateral foreign policy under the George W. Bush administration (Del Pero 2007: 111-132). Unlike Bill Clinton's multilateral foreign policy (partially abandoned during his second term due to internal dynamics), Bush opted for a lonely path, backing a new missile defense strategy and rejecting both the Kyoto Protocol and the International Criminal Court (ICC). This shift became increasingly evident following the September 11 attacks and the launch of the Global War on Terror, especially following the outbreak of the 2003 Iraq War. In this political and historical context, the transatlantic relations began to be interpreted more and more through the lens of Robert Kagan's controversial 'Mars and Venus' metaphor (Borgognone, 2010: 201-228)[1].

Andrea Cannizzo, Università degli Studi di Messina, andrea.cannizzo@unime.it

* This research has been supported by the Vibeke Sørensen Grant (2025) of the European University Institute. I sincerely thank Dieter Schlenker, Director of the Historical Archives of the European Union (HAEU), and all the archivists and staff for their assistance, warm welcome, and the opportunity to conduct this study at the EUI.

[1] According to Robert Kagan, the US and the EU see the world differently. Washington believes that the international system is a Hobbesian world, characterized by anarchy and war, and therefore prefers to stay alone and solve some issues through force. By contrast, Europe perceives the same international system as a

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14004

Amongst the critics of this view, it is important to pay attention to Günter Burghardt (born in Krosswitz, 1941), who served as Head of the European Commission's Delegation in the USA from late 1999 to late 2004. Previously, Burghardt worked in European institutions for over three decades. He was Desk Officer for relations with the United States of America, Canada, and Australia, as well as Assistant to the Director General for External Relations and Deputy Chief of Staff to the Commissioner for Internal Market, from 1970 to 1985. He later held the position of Deputy Chief of Staff and Commission's Political Director during Jacques Delors' years as Commission President, from 1985 to 1993. Additionally, Burghardt served as the Commission's Director General for External Relations from 1993 to 2000, before concluding his political and institutional career as Head of the European Commission's Delegation in Washington, D.C, from late 1999 to late 2004 (Burghardt Papers, 2019).

As EU Ambassador, Burghardt worked not as a mere 'ceremonial' diplomat but used his experience, contacts, and capacity for dialogue to restore ties between the 'Old and New World', avoiding further discord over the 2003 Iraq War and other political issues. Burghardt pursued this goal until his last day in office, inspired by John F. Kennedy's speech at Independence Hall (Philadelphia) on July 4, 1962, of which the bottom line was to create an interdependent alliance capable of building and defending a community of free nations. Drawing on this perspective, the EU Head of Delegation re-proposed Kennedy's 'equal partnership' in the early years of the 21st century, as a counter-proposal to the unilateralist reorientation of US foreign policy.

Despite his efforts, relatively few studies in the existing literature examine Burghardt's role and political thought. This paper aims to fill this gap by delineating his diplomatic endeavors and political ideas through published sources and available personal materials housed at the Historical Archives of the European Union (HAEU). In particular, the article will trace Burghardt's advocacy for a 'Transatlantic partnership of equals' and, at the end, assess whether his approach was isolated or part of a broader European vision.

1. From Independence to Interdependence: John F. Kennedy

Before explaining how Günter Burghardt supported the equal partnership, which contrasted the White House's unilateralist approach at the beginning of the 21st century, it is necessary to trace the origin of this idea. As mentioned in the introduction, the EU ambassador drew this proposal from Kennedy, specifically from his address at Independence Hall in Philadelphia on July 4, 1962. However, it is worth noting that this project had originated from Jean Monnet's direct political influence as the First President of the High Authority of the European Coal and Steel Community. Before Kennedy's remark, Monnet had outlined the need for a strong transatlantic partnership, not only economic, but also military and political. To achieve his ambitious goal, Monnet collaborated with Dean Acheson, the 51st United States Sec-

Kantian world of perpetual peace, and believes that challenges must be managed collectively. As a consequence, Kagan metaphorically suggests that the Americans and Europeans come from two different planets, respectively from Mars and Venus (Kagan, 2004).

retary of State, and other members of the Kennedy Administration, including George Ball (Under Secretary of State) and McGeorge Bundy (National Security Advisor). Notably, Monnet also had direct political contact with Kennedy, who later continued this work in collaboration with Walter Hallstein, President of the EEC's Commission (Kraft, 1962; Jean Monnet American Sources, 1963, 1967; Brinkley and Griffiths, 1999; Anta, 2021; Monaco, 2024: 267-285)[2].

Within this context, it is important to introduce the *Grand Design* project and the Multilateral Nuclear Force, two sides of Kennedy's Atlantic view. From an economic perspective, the aim was to reduce tariffs between the two longstanding partners. From a military perspective, the aim was to create an Atlantic nuclear force with mixed crews. In doing so, Europeans would have had to choose between Charles de Gaulle's narrow and autarkic view and Kennedy's equal partnership outlook (Calleo, 1967: 144-145; Giauque, 2002: 107-113; Bitumi, 2023: 128-139)[3]. To support this economic, political, and military project, Kennedy held a series of remarks, sometimes directed at American citizens, and other times aimed at the US international partners. One of his most famous speeches on this topic was delivered on July 4, 1962. In this address, Kennedy stated:

> We believe that a united Europe will be capable of playing a greater role in the common defense, of responding more generously to the needs of poorer nations, of joining with the United States and others in lowering trade barriers, resolving problems of currency and commodities, and developing coordinated policies in all other economic, diplomatic and political areas. We see in such a Europe a partner with whom we could deal on a basis of full equality in all the great and burdensome tasks of building and defending a community of free nations (Papers of John F. Kennedy, 1962).

Moving from the 'doctrine of independence' and its global significance, Kennedy proposed reshaping and internationalizing the constitutional idea of 'interdependence'. Indeed, he believed that 'individual liberty', as highlighted in the Declaration of Independence (1776), would be useful but not enough to address future challenges. Rather, the 'indivisible liberty for all' (in this sense, 'interdependence') delineated in the US Constitution (1787) would be more practicable, so long as expressed 'intercontinentally' rather than 'continentally'. Yet, to achieve this objective, a stronger 'united Europe' was needed, even if it would exacerbate the confrotation between East and West. It should be remembered that European integration was condemned by the Soviet Union as an instrument of US imperialism, German militarism, and global capitalism (Patel, 2020: 53).

[2] After the assassination of Kennedy, Walter Hallstein argued: "With farsighted vision, he sketched a plan for an Atlantic partnership between the United States and a unifying Europe on a basis of equality" (Burghardt Papers, 1961-1968).

[3] Klause Schwabe pointed out five issues at the core of the Franco-American dispute in the 1960s: 1. The maintenance of America's nuclear monopoly within NATO; 2. The decision to adopt a 'flexible response' strategy for the Atlantic alliance instead of retaliation against the Soviet Union; 3. Washington's desire for an alliance of equals instead of one dominated by the US, Britain, and France; 4. Divergent ideas on détente, with bilateral approaches favored by Washington and multilateral ones by France; 5. Differing views on European integration: America preferred a Shuman model, while France was more influenced by the Fouchet Plan, which maintained Paris veto power (Schwabe, 2014).

Although many enthusiastically supported the Kennedy proposal, de Gaulle worked to develop his own vision for Europe, based on French hegemony, a classic balance-of-power system, and direct cooperation with West Germany under Konrad Adenauer. By contrast, Kennedy strengthened his own proposal by establishing a political and economic partnership, promoting Britain's entry into the Common Market (which de Gaulle vetoed), and liberalizing trade through tariff reductions (Giauque, 2002: 107-113). Kennedy also proposed a Multilateral Nuclear Force (MLF), sparking wide debate and a contrast between the Atlantic partners. Indeed, while Kennedy's economic perspective advocated a transatlantic partnership between two separate and equal entities, the defense strategy supported a unified Atlantic military community under the American nuclear deterrent (Schlesinger Jr., 1965: 848)[4].

In accordance with this form of Wilsonian internationalism (Bottaro, 2021: 95-124)[5], we must also mention the remark given by Kennedy at the Paulskirche in Frankfurt on June 25, 1963, where he stressed three main points: 1. The US can only constructively deal with a united Europe; 2. It must decide how to organize itself institutionally; 3. The necessity of tariff negotiations following the Trade Expansion Act (Van der Beugel, 1966: 382-383). Alongside the speech delivered in Berlin the following day, on June 26, the aim of this remark was to rebuild mutual Atlantic trust (Böller, 2026), and persuade American critics and Atlantic partners on the *Grand Design*:

> For we live in an age of interdependence as well as independence--an age of internationalism as well as nationalism. In 1848 many countries were indifferent to the goals of the Frankfurt Assembly. It was, they said, a German problem. Today there are no exclusively German problems, or American problems, or even European problems. There are world problems--and our two countries and continents are inextricably bound together in the tasks of peace as well as war (Papers of John F. Kennedy, 1963).

Despite Kennedy's efforts to create an 'Atlantic partnership of equals' and 'interdependence', the *Grand Design* project was abandoned by Lyndon B. Johnson between late 1964 and early 1965 (Schwartz, 2003: 9-46). In his Annual Message to Congress, Johnson stated: "[…] European policy is not based on any abstract design. It is based on the realities of common interests and common values, common dangers and common expectations" (Johnson, 1965).

During his presidency, he was interested little in European affairs and focused more on the Vietnam front. Excluding the NATO collaboration and sporadic attempts at convergence, transatlantic relations between the US and Europe rested on a 'non-institutionalized' status. The lone success registered was the Kennedy Round in the GATT of 1967 (Giauque, 2002: 229-230).

The idea of an equal partnership on economic issues, which was the primary focus of Kennedy's project (Mørk, 2011), and the 'interdependence' on political and defense issues became part of history, at least until the 2000s. From the Richard Nixon period, when Henry Kissinger declared 'The Year of Europe' (1973), to the Clinton

[4] Some scholars agreed on the fact that Kennedy's idea of Atlantic partnership was not sufficiently equal and europeanist as described in history of EU-US relations (Nuti, 2010).

[5] Further elements of this Wilsonism are also evident in Kennedy's 1962 speech in Berlin.

presidency, there had certainly been attempts to bring the two Atlantic allies closer together, but none were comparable to Kennedy's 'partnership of equals' (Borgognone, 2010:45-96). Since the 1970s, the United States has pursued a 'double bind' strategy towards Europe: on the one hand, Washington advocated for harmonization of the foreign policies of EC members; on the other hand, Washington limited European cooperation when it contrasted US influence (Burghardt, 2022).

The Euro pessimism of the 1970s and early 1980s began to turn around mainly during the years of Delors, who held several 'high-level' meetings with Ronald Reagan and subsequently with George H.W. Bush. A result of this work was surely the 'Europe whole and free' remark made by the 41st president in Mainz (Germany) on May 31, 1989, which Burghardt often quotes in his papers, along with Kennedy's 'equal partnership'[6]. This Bush Sr. project, which required close cooperation between the United States of America and Europe, led to the Transatlantic Declaration (1990) and, during Clinton's years, the New Transatlantic Agenda (1995).

Even though significant progress was made compared to previous decades, pessimism about forming a strong partnership resurfaced in the mid-1990s and peaked after Bush Jr.'s election to the White House. The end of the 20th century was marked by a persistent attempt to revive classic isolationism 'from the grave', with its two characteristics: the doctrine of unilateralism — namely, Thomas Jefferson's "no entangling alliances" — and non-intervention in European affairs (Schlesinger, Jr. 1995; 2004)[7]. From that moment through the US election of 2004, the political effort to keep the Atlantic alliance close was led mainly by Brussels.

2. Equal Partnership at the Dawn of the 21st Century

Although the equal partnership idea had previously failed, Günter Burghardt revived it upon beginning his tenure in Washington, D.C. The reason for this choice was the decline in the geopolitical importance of European integration and the rise of reciprocal reproaches over several issues at the end of Bill Clinton's presidency. Before the rise of 'unilateral-multilateralism' under the George W. Bush administration in the United States of America, the two longstanding partners were already moving apart. At the end of the 1990s, Stephen M. Walt pointed out three reasons behind the coming Atlantic drift: the absence of the Soviet threat, the reduction of America's economic stakes in Europe, and the lack of a generation of European and American elites personally involved in building an Atlantic Community (Walt, 1998). In addition, internal political dynamics in the US also played a pivotal role in the erosion of Atlanticism, especially after the 1994 mid-term election. From that moment, the Republicans secured a majority in both chambers of Congress and began

[6] Among these summits, we must specifically remember the meetings that occurred in Washington in April 1985 and in Brussels on December 4, 1989. Before the trip to the United States of 1985, Burghardt wrote for Delors a brief review of George Ball's memoir (which the Commission President would also meet), focusing on his contribution to the equal partnership (Burghardt Papers, 1985).

[7] Schlesinger, Jr. believed that US Isolationism was historically more characterized by unilateralism than by disengagement from European affairs.

to downplay the need for a strong multilateral system, given the absence of a threat comparable to that posed by the Soviet Union. This tendency shaped Clinton's foreign policy and became dominant during the Bush Administration (Kahler, 2005).

Due to this political perspective, Burghardt believed it was necessary not only to update and implement both the Transatlantic Declaration (TAD) of 1990 and the New Transatlantic Agenda (NTA) of 1995, but also to create a 'Transatlantic Agenda 2010' for the 21st century (Burghardt Papers, 2000, 2000a; Burghardt, 2000). This ambitious plan should be built on a series of mutual commitments across various fields, ranging from the political to the economic. It would have the aim to build 'a partnership of equals' in the first decades of the new century. Yet, to establish solid conditions for this ideal project, the Head of Delegation believed that the EU would have had to first conclude its own Agenda 2010 (Burghardt Papers, 2000; Burghardt, 2000). In general terms, it comprises of strengthening European institutions, preparing the EU for a significant expansion, completing the introduction of the single market, implementing the security dimension of the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP), facilitating the EU's internal and external security capacity, and creating a network of free trade zones (Burghardt, 2000)[8]. Although the objectives were, in principle, shareable among the various partners, the concept of a Transatlantic Agenda 2010 remained a strategy of Burghardt and was not officially adopted by the European Union. Yet, following the path of Jeanne Monnet, he believed that "an evolving Europe calls for an evolving transatlantic partnership" (Burghardt, 2001).

On January 23, 2001, Burghardt argued at Johns Hopkins University that: "[…] there is no more unifying and productive task across the Atlantic than to bring together the New World and the New Europe for the pursuit of our common good" (Burghardt Papers, 2001). He added that only through equality, which entails accepting competition and listening to one another's views, would it be possible to address the world's main crisis (Burghardt, 2001, 2001a). This perspective became even more necessary in the first months of George W. Bush's administration. Indeed, although he declared that the White House would seek to establish an alliance between the US and other countries, this perspective did not materialize. Besides some policies (i.e, refusal of Kyoto Protocol and ICC), the White House promoted a series of military operations after the 9/11 attacks, which were multilateral in theory but unilateral in practice (Krauthammer, 2001, 2002; Kagan, 2004: 144-149). Specifically, they were conducted by a 'coalition of the willing', led by the United States, rather than a transatlantic or global military alliance. Hence, Washington abandoned the prudent combination of containment and deterrence of the Cold War era for an active role in the world, especially in the Middle East (Schlesinger Jr., 2004: 21). In other words, "the events of September 11 pressed George W. Bush to abandon his

[8] Despite its potential, Burghardt thought that the Maastricht Treaty was insufficient as a basis for the European Union (EU) to meet a mounting array of external challenges through the CFSP. For several reasons, he argued that "[t]he change of labels from European Political Cooperation (EPC) to CFSP has raised expectations but, regrettably, these have not been matched by appropriate actions" (Burghardt, 2022).

selective engagement doctrine (erroneously regarded as an isolationist attitude by many) to embrace a more activist global perspective" (Fabbrini, 2006: 3-29)[9].

This approach was partly a consequence of a long-standing neoconservative belief about the historical failures of international organizations. They believed that the League of Nations, for instance, failed to address the impacts of World War I, and that a similar pattern occurred after World War II, when the United Nations failed to prevent the onset of the Cold War and the Balkan conflicts. Likewise, the UN was seen as an organization that did not respond adequately to threats against Americans and their Israeli allies during the initial phases of the Global War on Terror (Nardini, 2011: 29-36). Following this perspective, Robert Kagan (who was critical of Bush Jr. in some circumstances) argued that the European Union also failed in its goal to become more united and militarily independent: Europe missed the chance to negotiate new terms of a relationship with Washington based on equality of power. Consequently, Kagan concluded that "It is time to stop pretending that Europeans and Americans share a common view of the world, or even that they occupy the same world. On the all-important question of power—the efficacy of power, the morality of power, the desirability of power—American and European perspectives are diverging" (Kagan, 2004: 3).

However, as Ferguson notes in his book *Colossus* (2004), supporters of Mars and Venus represented a minority in the US political debate; other commentators prefer the argument advanced by Samuel P. Huntington on this topic (Ferguson, 2004: 229)[10]. As highlighted by Burghardt and Fraser Cameron in a preliminary assessment of US foreign policy under Bush, the main problem was that the new administration was composed of Republicans who had been out of the White House for years. Due to this situation, their ideas of Europe continued to be from the Cold War era (Burghardt Papers, 2001a; 2001b). In a note sent to the EU Ambassador, the diplomat Oliver Nette distinguished two categories of US Republican unilateralists: the so-called 'ideologues' and the 'hard-nosed realists'. The first group, which included John Bolton and others, believed that American exceptionalism would not allow intrusion on sovereignty by international organizations or allies. This form of unilateralism was driven by fears of interference from the UN and by anti-European sentiment. The second group of unilateralists, which includes Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld, and Paul Wolfowitz, believed that the United States must move beyond the Cold War era status quo. In their political vision, the aim was to achieve what George H.W. Bush referred to as the 'new world order' (Burghardt Papers, 2001b)[11]. Borrowing Oliver

[9] In Bush's view, containing dictators with weapons of mass destruction, starting with Saddam Hussein, was not possible (Gordon and Shapiro, 2004).

[10] Although Huntington is remembered as the theorist of *The Clash of Civilizations*, he is also recognized as the thinker who hypothesized the rise of the European Union as a 'preeminent power' in case of its full integration. In his view, Europe had all the credentials to achieve this role. Considering this situation, he saw the EU as a potential challenger to the US, but not as a direct threat; indeed, a united Europe would allow the West to survive in case of decline (Huntington, 1988; Nye, 1991; Kennedy, 1993; Huntington, 1996; Serfaty, 2005).

[11] According to Mario Del Pero, the 'minimalist' unilateralism of Bush Jr. was a compromise among different conservative factions within his first administration: traditional nationalists (Dick Cheney and Donald Rumsfeld); realists (Condoleeza Rice); internationalist Republicans (Colin Powell and Richard Armitage); religious right (John Ashcroft); and neoconservatives (Paul Wolfowitz) (Del Pero, 2017).

Nette's words, this is how the Head of the European Commission's Delegation in Washington D.C., summarized the foreign policy approach of the new administration:

> Allies are welcome but not necessarily required, could by the motto defining the Bush style. Again a major change compared to the Cold War period. Unilateralism is not a doctrine of the Bush administration, but rather a mind-set, although it may retrospectively be seen one day as a watershed, the sign of a new US approach to foreign policy. The dominant tendency of the administration is to take a rather narrow view of the national interest and to evaluate carefully on a case-by-case basis if the US has an interest in binding itself internationally (Burghardt Papers, 2001b).

In direct contrast to the unilateralism of Bush, Jr. and the internationalist framing of his 'compassionate conservatism', Burghardt supported, during a remark given at the 24th Annual Festival of Lights on November 24th, 2001, a 'compassionate and unreserved internationalism' (Burghardt Papers, 2001c). As a 'philosophy' for internal affairs, 'compassionate conservatism' of Bush integrates the principles of limited government and free markets with a moral obligation to support vulnerable populations through the principle of subsidiarity. In its international form (which emerged later), this doctrine synthesizes realism with selective, effective international engagement, seeking to assist others without fostering dependency or overextending US power (Helms, 2001). Conversely, the 'compassionate and unreserved internationalism' of Burghardt, in line with the ideas of Franklin D. Roosevelt and John F. Kennedy, was an effort to foster equal cooperation between the United States and the European Union for a democratic and multi-ethnic society. The EU Ambassador described this form of internationalism as follows:

> Making the world a safer place requires perseverance and commitment. […] No one nation can share the burden alone, no matter how great or powerful. Thanks to the efforts of the international community, the lights are back on in the Balkans after a decade of awful darkness, and the perpetrators of crimes against humanity are now being brought to justice. We, the European Union and the United States, can be proud of the work we are doing there to assure the return of democracy and to build a civil society based on multi-ethnicity and tolerance. We can and must do this again, in and around Afghanistan, in the Middle East. We must not allow a clash of civilizations; we must build upon a dialogue of cultures, of civilizations, of religions, between Christianity and Islam (Burghardt Papers, 2001c)[12].

In accordance with his 'compassionate and unreserved internationalism', Burghardt argued — during a Roundtable Discussion on February 19, 2002 — that "it would be regrettable for Europeans to underestimate the strong and real determination of the United States, to mobilize and strengthen its military capabilities for a long-lasting war against terrorism". Meanwhile, he added that "It would be equally regrettable for the United States, in pursuing a unilateralist course, to ignore the contributions naturally stemming from multilateralist nature of the European

[12] When Burghardt cites the Clash of Civilizations view, he was likely referring to the hyphotesis of the US political scientist Samuel P. Huntington.

Union process" (Burghardt Papers, 2002)[13]. Therefore, in the context of the Global War on Terror, the proposal for an equal partnership emerged as a crucial objective for the Head of Delegation, even though the European strategy of "eradicate the breeding ground for potential terrorism" was unrealistic for several American conservative intellectuals (Muravchik, 2002).

3. Iraq War and European Constitution: Differences in Method, Not in Aim

By the time the Bush administration decided to invade Iraq, the rift between the US and Europe had worsened. The White House started to divide Europe into two groups: the 'Old Europe', represented by countries like France and Germany, and the 'New Europe', mostly made up of eastern nations. In Washington's view, Paris and Berlin were those governments that refused to support the US in its campaign against Saddam Hussein, while the rest of Europe backed the Bush administration. From that moment, many Americans began to believe that France and Germany's refusal was driven by their desire to act as a 'counterweight' to the US 'hegemony'. On the American side, Europeans were not only rejecting a strategy but also America's leadership, just as they did forty years earlier. Thomas L. Friedman, for example, wrote in The New York Times that France was an 'enemy' of the US: "France wants America to fail in Iraq" (Friedman, 2003). Comparable to the Franco-German Treaty negotiated by de Gaulle and Adenauer, the joint declaration between Paris and Berlin on January 22, 2003, has been widely interpreted as an initial attempt to challenge the global leadership of the 'lonely superpower'.

In a Hobbesian anarchical international system, this was viewed as a typical 're-balance' of the conditions of 'unipolarity', which emerged following the Cold War. While during de Gaulle's years, this situation led to the failure of Kennedy's *Grand Design*, in the 21st century, the alliance between Jacques Chirac and Gerhard Schröder weakened the US' global consensus and its desire to be the hegemonic power. Fifty years ago, the White House threatened Europe with the risk of a 'hands-off' policy regarding West Germany's security; in the 2000s, the Bush Jr. administration chose to take a more 'opportunistic approach', supporting the enlargement of the European Union to countries more aligned with the White House's 'benevolent hegemony' (Layne, 2003).

As stated in the introduction, Burghardt played a challenging conciliatory role: he sought to frame the discussion on the Iraq War not as an irreversible matter, but as a disagreement between two friends. During a speech held at San Diego State University on May 22, 2003, the EU ambassador supported the idea that: "The War in Iraq revealed disagreements across the Atlantic and within the EU itself. But we must not confuse differences in method with differences in aim. I believe the facts speak for themselves – no other international partners have so much in common, with shared values and common goals covering the global agenda" (Burghardt Papers, 2003).

[13] These quotations come from the transcription of a speech given by Burghardt at the European Parliament on February 19, 2002. The recording of the roundtable discussion is available here: https://www.c-span.org/program/international-telecasts/european-union-us-relationship-since-september-11/111052

Echoing the call for a 'Declaration of Interdependence' made by Kennedy, as well as the previous 'cooperative effort' of Roosevelt, the European Recovery Program of George Marshall, and then the 'Europe Whole and Free' speech of George H.W. Bush, Burghardt held several talks to reconcile the United States of America with the European Union. His idea was that the 3Ps of the Bush Jr. administration – Prevention, Pre-eminence, Pre-emption – would inescapably lead to polarization. By contrast, the Head of Delegation advocated a return to the Founding Fathers of Europe (Schuman, Monnet, and others). Specifically, he proposed focusing on 'peace and prosperity', adding 'partnership' as the third 'P'. Moving from this proposal, it would be easier for the United States and the European Union, which consider military actions as a last resort and multilateralism as a resource, to realize some essential objectives for internal and international security:

1. Stopping the proliferation of weapons of mass destruction;
2. Fighting Terrorism;
3. Addressing the problems of the Middle East;
4. Strengthening the multilateral trading system;
5. Tackling AIDS in Africa (Burghardt Papers, 2003a)[14].

Besides the discussion of the Iraq War and the Global War on Terror, another topic that affected transatlantic relations was the debate over the adoption of the European constitution drafted by Valéry Giscard d'Estaing[15]. Although it could be a reasonable and appropriate progress for the US-EU relationship, the possibility of a Constitution for the EU would generate intense misunderstanding between the two partners. To better fathom the political context, it is helpful to recall the article written by journalist Gerard Baker, published in The Weekly Standard, entitled *Against the United Europe* (2003). The fear of the author and those who shared his ideas was that the Europe in the making would be more in line with the 'Old Europe', as labeled by Donald Rumsfeld, and not with the 'New [pro-US] Europe' of the United Kingdom, Spain, and post-Communist countries (Baker 2003). From the American perspective, 'Old Europe', led by France and Germany, would serve as a counterweight to the US, whereas 'New Europe' would follow Washington and its efforts around the world without hesitation (Scherzer, 2022: 331-338).

Even on this occasion, Burghardt sought to use his role as Ambassador to reassure American allies that a more unified Europe would not pose a threat to the United States. In his opinion, the European Constitution would have a positive influence on Transatlantic relations, establishing a strong partner in the 'Old World' for the US. It would create the conditions for the success of the Kennedy's proposal of equal partnership and interdependence (Burghardt 2003; Burghardt Papers 2003b). From that moment forward, the US and EU would collaborate to establish peace and prosperity

[14] These thoughts have been presented during an address in New Mexico entitled *An Indispensable Partnership? The State of U.S.-European Union Relations* (2003).

[15] In general terms, we must remember that another topic at the core of transatlantic discord and debate during this period is partly linked to the introduction of a single currency by the European Union (Borgognone, 2010: 191-199).

around the world, blending the hard power of Washington and the soft power of Brussels (Burghardt Papers 2004). Thus, the European Constitution would grant Brussels greater authority to foster a strong transatlantic partnership. In this sense, the Head of Delegation believed that "if the Constitution were to enter into force in the course of 2006, [the European Union] would have time between now […] to assess the achievements and shortcomings of the Transatlantic Declaration of 1990 and the New Transatlantic agenda of 1995" (Burghardt, 2004). This is what the EU ambassador added in a document that summarizes his experience in Washington, D.C:

> On the EU side, the occasion of the historic entry into force of a European Constitution during the term of the incoming leaders on both sides of the Atlantic could present an opportunity to further strengthen political commitment to EU-US partnership. Such a commitment could take the form of a binding document of some sort, maybe entitled "Transatlantic Declaration of Interdependence", recalling President Kennedy's famous address of 4 July 1962 that foresaw the day when Europe could engage with the US in a true partnership of equals (Burghardt Papers, 2004a).

Although Rockwell A. Schnabel, US ambassador to the European Union, argued that Washington was positively interested in Brussels' efforts to establish a firm foreign and security policy, he disagreed with those politicians and thinkers who believe that the EU should serve solely as the soft power of the partnership. In Schnabel's view, the European Union should move beyond this perspective and the idea that the US represents brute force. To ensure respect for democracy and human rights, Schnabel believed the European Union should develop its own military capabilities (Schnabel 2003)[16]. But would this be a solution to improve transatlantic relations? According to Andrew Moravcsik, even if the US administration were to appreciate a form of European rearmament, it would not significantly impact Washington's foreign policy; if the Americans decide to go to war, the US will do so alone, even with a strong, united, and fully militarized Europe (Moravcsik, 2003).

4. The Era of 'New Realism' in Transatlantic Relations

After four years of unilateralism, the Bush administration moved away from its previous approach to Europe in 2004, embarking on a shift in US-EU partnership. The reason behind this change, which Burghardt called the 'new realist' era of transatlantic relations, was twofold[17]. First, the awareness that the 'lonely superpower' should be incapable of conducting long-term military campaigns around the world without the support of its traditional allies. In contrast to the unilateralism of *neocons*, the international system after the Cold War was not 'unipolar' but 'uni-multipolar', as Samuel P. Huntington affirmed at the end of the 1990s. The US maintains an effective

[16] Further details on Schnabel's thought are included in the book *The Next Superpower? The Rise of Europe and Its Challenge to the United States* (2007).

[17] Before 2004, Burghardt divided the contemporary history of transatlantic relations into three main phases: 1. From the early beginnings to the end of the Cold War (1947 to 1989); 2. From Eleven/Nine, 1989, to Nine/Eleven, 2001; 3. From Post-September-Eleven to today's New Realism of the second Bush '43' Presidency (Burghardt Papers, 2005, 2006, 2006a; Burghardt, 2006, 2008).

veto power over world affairs, but it can't act alone without coordination with the primary regional powers[18]. Had the White House continued to do so — this being the second possible reason behind Bush's retreat from unilateralism of the third stage — Washington would have risked the rise of 'anti-hegemonic' forces, both from its enemies and its allies, such as France and Germany (Huntington, 1999; 2007). Although Washington would rely on the friendship with 'New Europe' partners, they would choose to stay with their 'own' continent rather than with the US in the long term (Nye, 2004).

Due to this condition caused by overstretch and international isolation, the second term of George W. Bush was more open to discussion with partners. Yet, the European Union also changed its approach: the idea that single member states could successfully rebalance the power of the White House in the international system proved to be a failed choice. As noted by Burghardt during his lecture at the College of Europe in Bruges on January 26, 2005, "it had become clear that no single [EU] member state on its own was able to ultimately influence the Washington decision making process, and that only collective engagement together with enhanced capabilities could make an impact" (Burghardt Papers, 2005). In accordance with his reflections on transatlantic relations, the EU Ambassador welcomed this 'new sense of realism', which emerged the year after the start of the Iraq War[19].

Even if some key elements of the previous political rhetoric remain, the following utterances of the second inaugural address of Bush Jr. are important to understand this new path:

> So it is the policy of the United States to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world. This is not primarily the task of arms, though we will defend ourselves and our friends by force of arms when necessary. […] America will not impose our own style of government on the unwilling. Our goal instead is to help others find their own voice, attain their own freedom, and make their own way. […] And all the allies of the United States can know: We honor your friendship; we rely on your counsel; and we depend on your help. Division among free nations is a primary goal of freedom's enemies. The concerted effort of free nations to promote democracy is a prelude to our enemies' defeat (Bush, 2005).

Despite the persistent influence of neoconservatives, Bush's second presidency adopted a new approach towards his longstanding partners concretely. On the EU side, Bush Jr. was helped not only by José Barroso's coming presidency at the European Commission, but also by the election of Angela Merkel as Chancellor in

[18] Apart from the Gulf War (1990-1991), Huntington was convinced that the international political system was in a transition period that he called 'uni-multipolar'. At the first level, we have the United States, the 'lonely superpower'. Then, we have primary regional powers, such as the European Union (specifically Germany and France), Russia, China, Indonesia, India, Iran, Israel, Brazil, and South Africa. At the third level, we have the UK, Poland, Ukraine, Japan, Australia, Pakistan, Saudi Arabia, Egypt, and Argentina, Nigeria.

[19] Similar to the reinterpretation of 'compassionate conservatism', Burghardt also employed the term 'new realism' used by the Bush Administration, but in a multilateral sense rather than a unilateral one (cfr. Cameron, 2005: 189-192).

Germany (2005) and Nicolas Sarkozy as President of the Republic in France (2007). In both cases, these were figures interested in reestablishing close ties between Europe and the United States. A significant step in this sense was the return of Paris to NATO's integrated military command, following de Gaulle's withdrawal in 1966 (Mammarella, 2010: 123). Before these events, there had been numerous other friendly occasions that warrant being mentioned: the Dromoland Castle Summit (Ireland) on June 26, 2004, between Bush and Romano Prodi, which symbolizes, together with the G8 summit in the US June 8–10, 2004, and the NATO summit in Istanbul on June 24, 2004, 'the return of normalcy' in transatlantic relations (United States Congress House Committee on International Relations Subcommittee on Europe, 2004; Burghardt Papers, 2005). It is also important to remember the visit of Bush Jr. to the European institutions in February 2005, the US-EU summit in Washington in June of the same year, as well as the Vienna Summits in June 2006 (Burghardt, 2006)[20].

Discussing the European farewell tour of George W. Bush in 2008, Charles A. Kupchan agreed that the second term differed in terms of transatlantic relations, even if the status of the partnership was not back to its previous level. Nevertheless, the US historian recognized that some steps (not breakthroughs) have been taken to repair it (Kupchan, 2008)[21]. Despite this changeover, the effects of four years of 'imperial' and lonely foreign policy had irreversibly impacted the US administration and the Republicans. The unilateralist past had shaped the electoral landscape, offering no possibility of 'salvation'. In the mid-term of 2006, the Democrats gained control of both chambers of Congress, marking the end of the rhetoric of the 'benevolent' hegemonic role of the White House around the world. Following this setback, Rumsfeld resigned as Secretary of Defense, and the Republican Party faced a period of crisis, which later contributed to John McCain's defeat and Barack Obama's election as the 44th President of the United States[22].

Considering the context, Burghardt argued that:

> It appears questionable whether public doubts in the acceptance of US leadership and recent set-backs in further European integration with the ratification of the EU's Constitutional Treaty on hold will allow major advances soon in updating the ten year old New Transatlantic Agenda into a new partnership agreement and/or transatlantic 'Declaration of Interdependence'. Present circumstances may suggest that such a high profile proposition might not be achievable in the near future. However, it remains a necessary step to be undertaken when conditions become more favorable on both sides in the perspective of transatlantic change-overs by 2009 (Burghardt, 2006).

[20] Regarding these events, Burghardt gives some information in his memoir. It is available in open access on the website of the Historical Archives of the European Union (HAEU): https://archives.eui.eu/en/fonds/667521?item=GB-197.

[21] Kupchan describes this part of the history of transatlantic relations as an uncertain transitional phase: "it would be premature and unwarranted to be confident that the Atlantic relationship is fast heading toward a stable resting point" (Kupchan, 2008a: 125).

[22] Rumsfeld was replaced by Robert Gates, just as two years earlier Colin Powell by Condoleezza Rice.

Although Burghardt kept the discussion going after his retirement, there is limited information regarding his views on the Barack Obama administration. Based on the available materials and his memoir (written in 2018), we know that Burghardt considered Obama to be well-intentioned towards the EU but neglectful of high-level meetings with European partners. This judgment is likely connected to the fact that from 2011 to March 26, 2014 (the formal opening of TTIP negotiations was in July 2013), there were no annual EU-US high-level summits (Burghardt, 2015; Burghardt Papers, 2019a). Despite this, the Secretary of State of that time, Hillary Clinton (2009-2013), openly declared in 2010 at L'Ecole Militaire (Paris) that "We stand with Europe today, as we have stood with Europe for decades, because enduring bonds connect our nations and our peoples. We are united by an understanding of the importance of liberty and freedom. We have fought and died for each other's liberty and freedom. These are ties that cannot and never should be broken".

Regarding Donald J. Trump (first term), Burghardt argued: "J'écris ces lignes en 2018, troisième année de mandat du 45ème président américain […], dont le caractère épouvantable et l'ineptie professionnelle en tant que leader du monde libre font passer l'administration de G.W. Bush pour une version douce" (Burghardt Papers, 2019a).

Conclusion

As this article has shown, Günter Burghardt is a fascinating figure for understanding how Brussels approached the unilateralist phase of the George W. Bush administration. The papers analyzed prove that he was not a 'ceremonial' diplomat but an active participant of his era. He was an Ambassador inspired by Kennedy's 'idealism without illusions', whose ideas Burghardt had adapted to confront the crises of the 2000s. In doing so, he operated on two levels: diplomatic and 'intellectual'. Indeed, he didn't just work to reestablish a close relationship between the United States and the European Union; he also delivered a critique (or better, a counter-proposal) to those intellectuals, including Robert Kagan, who tried to normalize the political gap between Washington and Brussels at the dawn of the 21st century[23]. More specifically, Burghardt widely illustrated the benefits of multilateralism over the harms of a unilateralist foreign policy.

Yet, given that some papers from that period remain restricted, it is difficult to conclusively assess Burghardt's impact in certain high-level meetings he participated in. It is not yet possible to know exactly what he proposed during his consultations with Condoleezza Rice, Colin Powell, and other members of the US administration. However, we can hypothesize about Burghardt's contribution, given the appreciation he also received from Powell before his return to Brussels. In a personal letter attached to the Burghardt memoir, the Secretary of State described the EU Ambassador not only as a supporter of European integration but also as a sincere and active

[23] In his letter to Burghardt, Nette suggested establishing a constructive dialogue between the US and the European Union on the risk of unilateralism, rather than simply criticizing it.

advocate of close cooperation between America and Europe in periods of disaffection between the two old partners (Burghardt Papers, 2019a).

Thus, advocating for a 'Transatlantic partnership of equals' was not just an abstract idea, but also a concrete practice for Burghardt. It arose from the understanding that close ties between the US and the European Union were the only way to address the global challenges. Although the equal partnership was based on an idealistic, compassionate, and unreserved internationalist approach, it was also rooted in the realistic belief that the two partners must not stay separate. In addition to sharing the same values, the two longstanding partners would have shaped a better world by combining Washington's 'hard power' with Brussels' 'soft power'. As Burghardt repeated even after his tenure in the US: "A balanced transatlantic partnership does not require 'less' America but 'more' Europe'. It needs a less 'imperialistic' America and a more efficient, more 'relevant' Europe" (Burghardt Papers, 2006a).

Based on the quotations reported in this article, it is reasonable to think that the invocation of Kennedy, alongside references to other American presidents, served a rhetorical purpose, to evoke the benevolent ethos of 20th-century internationalism in contrast to the unilateralist tendency of Bush. To challenge the dominance of the neoconservative mindset over US foreign policy in those years, Burghardt appealed to the legacy of the respected statesmen from the early Cold War era.

In these efforts, the Head of Delegation's disappointment with US unilateralism was not an isolated case. At the same time, others in the EU were conducting similar critiques of Washington. First of all, there was Javier Solana, who served as the High Representative for the CFSP (1999–2009). Like Burghardt, he harshly criticized the so-called 'militant unilateralism' of the United States and the "thought-provoking analyses" of Kagan (Solana, 2003). As European Commissioner for External Relations (1999-2004), Christopher Patten also condemned the 'unilateralist overdrive' of the White House and contrasted the 'Mars and Venus' vision advocated by Kagan (Patten, 2002). Thus, Burghardt work was not solitary within the European Union.

Although his particular attention to Kennedy's 'Transatlantic partnership of Equals' was his 'trademark', it emerged in a remark by José Barroso at the School of Advanced International Studies (SAIS) in Washington on October 18, 2005. In the conclusion of that speech, he argued:

> Strong, multilateral institutions, while more important than ever before, are not an end in themselves. They are simply tools for promoting peace, stability and economic development. Without them, however, the world would unquestionably be a poorer and more dangerous place. It would also be much harder to deliver effective solutions to those problems that transcend national borders. Problems like climate change. Like transmissible diseases and pandemics. Like international terrorism. That is why I would argue that while independence from the Old World must have seemed so attractive to Josiah Bartlett and his friends back in 1776, today it is our interdependence that promises so much (Barroso, 2005).

In the present day, this perspective has once again faded into history. The hope for a 'partnership of relative equals' after the early 21st century crisis has not material-

ized as some authors had hoped (Daalder, 2003). Although Joe Biden's efforts to re-establish close Transatlantic relations have been relevant, particularly after Russia's invasion of Ukraine (Sullivan, 2023)[24], Trump's unilateral approach — which characterized his first term and continued into his second — squandered the opportunity to build an equal partnership. What remains to be figured out is whether the so-called *Pax transatlantica*, as defined by Jussi Hanhimäki, will survive the new upheavals. Yet, following a longstanding tradition of unilateralism, Trump increasingly views Europe as a political and economic 'enemy' of the US rather than a fruitful global partner (Walt, 2025). Thus, whether this period is a 'moment' or an 'era', we cannot presently know. With the current US Administration, the only thing we can affirm with certainty is that an 'equal partnership' is more of a utopia than a reality.

[24] Del Pero (2025) notes that the strengthening of transatlantic relations following the invasion of Ukraine confirms Hanhimäki's core argument: while Europe and the US often drift apart on various issues, they naturally unite during difficult times.

Bibliography

Anta Claudio Giulio (2021). "The Europe of Jean Monnet: the road to functionalism". *History of European Ideas*, 47/5, 773-784.

Baker Gerard (2003). "Against United Europe". *The Weekly Standard*, 9/2, 23–25.

Barber Benjamin R. (2004). *Fear's Empire: War, Terrorism, and Democracy*. New York: W. W. Norton & Company.

Barroso José Manuel (2005). *The EU and the US: a declaration of interdependence* (SPEECH/05/622). www.ec.europa.eu, October 18.

Berman Russell A. (2008). *Anti-Americanism in Europe: A Cultural Problem*. Stanford: Hoover Inst Press.

Bitumi Alessandra (2023). *La Comunità atlantica. Europa e Stati Uniti in età contemporanea*. Roma: Carocci.

Borgognone Giovanni (2010). *Superpower Europe? Interpretazioni statunitensi del "sogno europeo"*. Milano: Giuffré.

Bottaro Giuseppe (2021). *Analogie e divergenze. Figure e idee politiche a confronto*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Böller Florian (2026). "Restoring Trust: John F. Kennedy and Transatlantic Conflict Management (1961–1963)". *Journal of Transatlantic Studies*, 24, 12.

Brinkley Douglas, Griffiths Richard T. (eds.). (1999). *John F. Kennedy and Europe*. Baton Rouge: Louisiana State University Press

Burghardt Günter (2022). "The Potential and Limits of CFSP: What Comes Next?". In: Regelsberger Elfriede, De Schoutheete de Tervarent Philippe, Wessels Wolfgang (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* [1996]. Boulder-London: Lynne Rienner Publishers.

Burghardt Günter (2015). "The EU/US Transatlantic Relationship: The Indispensable Partnership". In: Herrmann Christoph, Simma Bruno, Streinz Rudolf (eds.). *Trade Policy between Law, Diplomacy and Scholarship*. New York: Springer International Publishing.

Burghardt Günter (2008). "The EU's Transatlantic Relationship". In: Dashwood Alan, Maresceau Marc (eds.). *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge: Cambridge University Press, 376-398.

Burghardt Günter (2006). "The European Union's Transatlantic Relationship". *EU Diplomacy Papers, College of Europe*, 2, 1-24.

Burghardt Günter (2004). "A Chance to Rebuild the Transatlantic Partnership". *European Affairs,* Fall Issue.

Burghardt Günter (2003). "The Emergence of the European Constitution". *AEI - American Enterprise Institute*, October 28.

Burghardt Günter (2001). "The Future of the European Union". *The Fletcher Forum of World Affairs,* 25/2, 67-73.

Burghardt Günter (2001a). "The Future of the European Union". *European Union in the US (Washington D.C)*, June 19.

Burghardt Günter (2000). "The Need for a Much More Ambitious Transatlantic Agenda". *European Affairs*, Summer Issue.

Bush George W. (2005). "Inaugural Address", *The American Presidency Project*, January 20.

Calleo David P. (1967), *Europe's Future. The Grand Alternatives*. New York: Norton Library.

Cameron F. (2005), *US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* (2nd Edition). London: Routledge.

Clinton Hillary (2010). *Remarks on the Future of European Security*. U.S. Department of State. January 29, 2010.

Daalder I.H. (2003). "The End of Atlanticism". *Survival*, 45/2, 147-166.

Del Pero Mario (2025). "Review. Pax transatlantica: America and Europe in the post-Cold War era". *Cold War History*, 25/1, 125-126,

Del Pero Mario (2017). *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2016*. Bari: Laterza.

Del Pero Mario (2007). *L'ultima delle crisi transatlantiche. L'inizio della nuova era?* In: Del Pero Mario, Romero Federico (eds.). *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*. Roma: Edizioni storia e letteratura.

Fabbrini Sergio (2006). "US Unilateralism and American Conservative Nationalism". In: Fabbrini Sergio (ed.). *The United States Contested: American Unilateralism and European Discontent*. London: Routledge.

Ferguson Niall (2004). *Colossus: The Price of America's Empire*. New York: Penguin Press.

Friedman Thomas L. (2003). "Our War with France". *The New York Times*, September 18.

Giauque Jeffrey G. (2002). *Grand Designs and Visions of Unity: The Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955-1963*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Gordon Philip, Shapiro Jeremy (2004). *Allies At War: America, Europe and the Crisis Over Iraq*. New York: McGraw-Hill.

Hanhimäki Jussi M. (2021). *Pax Transatlantica: America and Europe in the post-Cold War era*. New York: Oxford University Press.

Helms Jesse. (2001). "Towards a Compassionate Conservative Foreign Policy", *American Enterprise Institute*, January 11.

Huntington Samuel P. (2007). "U.S. Empire, or Unimultipolar World?". In: Luciani Patrick and Griffiths Rudyard (eds.). *American Power: Potential and Limits in the 21st Century*. Toronto: Key Porter Books.

Huntington Samuel P. (1999). "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, 78/2, 35-49.

Huntington Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.

Johnson Lyndon B. (1965). "Annual Message to the Congress on the State of the Union". *The American Presidency Project*, January 4.

Kagan Robert (2004). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Vintage Books Edition. New York: Knopf Doubleday Publishing Group.

Kahler Miles (2005). *US Politics and Transatlantic Relations: We Are All Europeans Now*. In: Andrews David M. (ed.). *The Atlantic Alliance Under Stress. US–European Relations After Iraq*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kennedy Paul (1993). *Preparing for the 21st Century*. New York: HarperCollins.

Krauthammer Charles (2002). "The Unipolar Moment Revisited". *The National Interest*, 70, 5-18.

Krauthammer Charles (2001). "The Bush Doctrine. ABM, Kyoto, and the New American Unilateralism". *The Weekly Standard*, 6/36, 21-25.

Kupchan Charles A. (2008). "Bush Second Term Repairs Damage to European Relations". Interview by Bernard Gwertzman. *Council on Foreign Relations,* June 16.

Kupchan Charles A. (2008a). "The Atlantic Order in Transition. The Nature of Change in U.S.-European Relations". In: Anderson Jeffrey, Ikenberry John G., Risse Thomas (eds.), *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*. Ithaca: Cornell University Press.

Layne Christopher (2003). "Revolt of the Europeans". *The American Conservative*, February 24.

Mammarella Giuseppe (2010). *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*. Bologna: Il Mulino.

Monaco Emanuele (2024). *L'Europa di Jean Monnet: Una biografia transatlantica*. Roma: Viella Editrice

Mørk Anne (2011). "Separate but Equal? John F. Kennedy, Europe, and the Declaration of Interdependence". Berlin: John-F.-Kennedy-Institut für Nordamerikastudien.

Muravchik, Joshua (2002). "The European Disease: Irrational Anti-Americanism Takes Root Across the Atlantic". *The American Enterprise*, 01 december

Nardini Alia K. (2011). "L'America dei neocon e l'Europa". In: Santoro Italico, Ceccuti Cosimo (eds.). *Europa e Stati Uniti nella nuova Governance globale*. Firenze: Edizioni Polistampa.

Nuti Leopoldo (2010). "A Delicate Balancing Act: The Place of Western Europe in JFK's Foreign Policy". *Journal of Transatlantic Studies*, 8/3, 236–46.

Nye Joseph S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Nye Joseph S. (1991). *Bound To Lead: The Changing Nature of American Power*. Revised edition. New York: Basic Books.

Patten Christopher. (2002). "Why Does America Fear This Court?". *Washington Post*, 09 July

Patel Klaus Kiran. (2020). *Project Europe: A History*. Cambridge: Cambridge University Press.

Scherzer Philipp (2022). *Neoconservative Images of Europe: Europhobia and Anti-Europeanism in the United States, 1970-2002*. Berlin: Walter de Gruyter.

Schlesinger, Jr. Arthur M. (2004). *War and the American Presidency*. New York: W. W. Norton & Company.

Schlesinger, Jr. Arthur M. (1995) "Back to the Womb? Isolationism's Renewed Threat". F*oreign Affairs*, 74/4, 2-8.

Schlesinger, Jr. Arthur M. (1965). *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin.

Schnabel Rockwell A. (2003). "U.S. Views on the EU Common Foreign and Security Policy". *The Brown Journal of World Affairs*, 9/2, 95–101.

Schwabe Klaus (2014). "West Germany between French and American Conceptions of the European and Atlantic Communities, 1960-1968". In: Scott-Smith Giles, Auborg Valérie (eds.). *Atlantic, Euratlantic or Europe-America?*. Paris: Editions Soleb.

Schwartz Thomas A. (2003). *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam*. Cambridge: Harvard University Press**.**

Serfaty Simon (2005). *The Vital Partnership: Power and Order: America and Europe Beyond Iraq*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub Inc.

Solana Javier (2003). *Mars and Venus Reconciled: A New Era for Transatlantic Relations (S0087/03*). www.consilium.europa.eu, 7 April.

Sullivan David O' (2023). "EU-US Relations in a Changing World". In: Fahey Fahey (ed.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Relations*. London-New York: Routledge, 31-37.

Uri Pierre (1963). *Partnership for Progress: A Program for Transatlantic Action*. New York: Harper & Row.

Van der Beugel Ernst Hans (1966). *From Marshall Aid to Atlantic Partnership: European Integration as a Concern for American Foreign Policy*. New York: Elsevier Publishing Company.

Walt Stephen M. (2025). "Yes, America Is Europe's Enemy Now". *Foreign Policy*, February, 21.

Walt Stephen M. (1998). "The Ties That Fray: Why Europe and America Are Drifting Apart". *The National Interest*, 54, 3–11.

Archival material

Günter Burghardt Papers (2019). *Curriculum vitae of Günter Burghardt*. GB-104. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2019a). *Histoire de La Famille Burghardt et de Mon Engagement Pour l'Europe*. GB-197. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2006) *Lectures given by GB at Ghent University* (Vol. 1). GB-110. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2006a). *The European Union's Transatlantic Relationship*. GB-114. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2005). *Speeches by GB: 2005*. GB-113. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2004). *50th anniversary of the First European Commission Presence in Washington*. GB-101. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2004a). *Five Years Representing Europe in Washington: Some Reflections and Lessons*. GB-99. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2003). *Speeches by GB: 2000 – 2003*. GB-152. Historical Archives of the European Union.

Günter Burghardt Papers (2003a). *Visits and Speeches by GB: 2002 - 2003*. GB-91. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2003b). *European Constitution: Opportunity or Threat?*. GB-153. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2002). *Transatlantic Security Partnership in the Aftermath of 11 September 2001 Terror Attacks*. GB-69. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2001). *The Future of the European Union*. GB-89. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2001a). *2001 - 2002*. GB-157. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2001b). *US Unilateralism*. GB-130. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2001c). *Transatlantic Policy Network: Annual Meeting Held in Washington from 30/11 to 02/12/2001*. GB-71. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2000). *Visit by GB to Boston and Participation in the Annual Harvard Colloquium on International Affairs Held from 10 - 12/03/2000*. GB-138. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (2000a). *Visit by GB to Boston from 17 - 22/10/2000*. GB-140. Historical Archives of the European Union (HAEU.

Günter Burghardt Papers (1985). *Visit by Jacques Delors to the United States from 22 to 27/04/1985 (Vol. 1)*. GB-09. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Günter Burghardt Papers (1968). *The European Economic Community and the United States: 1961 – 1968*. GB-01. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Jean Monnet American Sources (1967). *European Integration*. JMAS-103. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Jean Monnet American Sources (1963). *Kennedy Administration and Europe*. JMAS-102. Historical Archives of the European Union (HAEU).

Papers of John F. Kennedy (1963). Address in the Assembly Hall at the Paulskirche, Frankfurt, 25 June 1963. JFKPOF-045-023. JFK Library, Digital Collection.

Papers of John F. Kennedy (1962). *Address at Independence Hall, Philadelphia, Pennsylvania, 4 July 1962*. JFKPOF-039-014. JFK Library, Digital Collection.

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 47-67
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Strengthening the Western Security Community. Wendt's Master Variables and EU-NATO Relations

Kevin Ringelstein, Emanuele Castelli

Changing geopolitical dynamics between traditional transatlantic allies have raised profound questions not only about the future of the North Atlantic Alliance, but also about that of the European Union (EU). Without NATO, the EU would likely remain a 'civilian' or 'normative' power in a world increasingly characterized by the use of military force and apathy towards fundamental international norms. This view is consistent with the literature on EU–NATO relations, which has highlighted European dependency from NATO, alongside the Union's more limited impact within the Alliance.

In this paper, we challenge this perspective by arguing that the EU has been, and continues to be, at least as indispensable to NATO as the latter has been — and still is — to the former. More specifically, building on Alexander Wendt's four master variables and drawing on relevant publications, speeches, and official declarations from both organizations, we aim to demonstrate that the EU has strengthened the norms and values of NATO, served as its extension in areas it is incapable of acting, and formed a shared sense of common fate with the Alliance. In doing so, it complements NATO's strategies and contributes to the internal cohesion of the Western bloc, thereby strengthening the Western security community.

Introduction

Recent disagreements and diverging positions on Iran, Greenland, and military spending are merely the latest developments in a long-standing debate on the state — and therefore the future — of NATO. As early as 2019, French President Emmanuel Macron had described the Alliance as being in a state of 'brain death'. This raises profound questions not only about the future of the North Atlantic Alliance, but also about that of the European Union (EU), which continues to debate the merits of pursuing its own strategic autonomy. Undoubtedly, the Alliance has historically been indispensable for the EU (Howorth 2018) and continues to be so, particularly in light of Europe's persistent military shortcomings. The Union, for its part, has often been described as a 'civilian' (Orbie 2006) or 'normative' power (Manners 2002), in stark contrast to the current international context.

Kevin Ringelstein, kevin.ringelstein@gmail.com. Emanuele Castelli, University of Parma, emanuele.castelli@unipr.it
The opinions expressed in this article are those of the authors and do not reflect the views or policies of NATO, the EU, US government, US Department of Defense, or US Department of the Navy.

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14006

The literature on relations between NATO and the European Union has highlighted, on the one hand, the significant impact exerted by the former on the latter (Koops 2012) and, on the other, the limited influence of the Union within the Alliance (Varwick & Koops 2009). From this perspective, it has been argued that "Europe appears to be more dependent on NATO and the US than at any point since the 1980s" (Howorth 2017, 457). In this paper, we show that — after the end of the Cold War — the EU has been at least as indispensable to NATO as the latter was (and still is) indispensable to the former. Drawing from the literature on security communities (Adler & Barnett 1998) and reading EU-NATO relations through Wendt's master variables, we aim at contributing to the debate on EU-NATO relations by theoretically revealing why the EU can be conceived as a security community-builder not only in the face of non-member states (Bremberg 2015), but also *vis-à-vis* the same North Atlantic Alliance. More specifically, by reviewing publications, speeches, declarations, and initiatives from both institutions, we argue that the EU contributes to strengthening NATO in several ways: first, by reaffirming the values upon which both organisations are grounded, the EU has a crucial role in building trust between the two organisations, strengthening self-restraint mechanisms; second, by complementing NATO's hard power, the EU may use instruments that the Alliance is incapable of implementing, thus increasing interdependence between the two organisations; third, by discursively emphasizing the existence of common threats and adopting the same strategy of enlargement, the EU reinforces the shared fate of the Euro-Atlantic area; finally, by monitoring member states' commitment to democracy and the rule of law, the EU contributes to strengthening the internal homogeneity of the Western security community.

The paper proceeds as follows: in the next section, we briefly review the literature on EU-NATO relations; then, we outline our analytical framework, making reference to the four "Master Variables" that, according to Wendt, are responsible for the establishment of a common identity; in the final section, we draw some conclusions and propose some paths for future research.

1. EU-NATO relations: the state of the art

The academic literature on EU-NATO relations has flourished over the past few years, systematically increasing after some key events experienced by the two organisations (Smith & Gebhard 2017), such as the establishment of Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the early 1990s, the Berlin Plus agreements (early 2000s) and, in the last 15 years, the institutional complexities and the political realities (Howorth 2009) that shape the relationship between the two entities. Most of the analysis has been policy-oriented and thus focused on the operational aspects of the EU-NATO relations, while theoretical and more conceptual contributions have often remained on the margins of research (Græger & Haugevik 2013: 266; Koops 2017; Ojanen 2018). Within this limited branch of scholarship, works range from realist and geopolitical perspectives (Simon 2013) to rationalist accounts (Biermann 2008; Brosig 2011), from

principal-agent approaches (Schleich 2014) to the growing body of works on inter-organisational relations (Ojanen 2018) and its several subfields (Koops 2017), like multi-level analysis (Koops 2011), inter-organisational overlap (Hofmann 2011; Schuette 2023) and isomorphism (Juncos 2007), resource dependence theory (Biermann 2014) and practice-based approaches (Græger 2017). Many contributions have stressed the dynamics of (possible) collaboration (Himmrich & Raynova 2017), rivalry and competition (Ojanen 2006; Duke 2008) between the two entities, which admittedly are involved in an interorganisational relation that is hard to theorize, because both NATO and the EU are unique in their own way.

Understandably, the main scholarly concern has been assessing the performance of EU-NATO strategic partnership, with some authors underlining the crisis of Western multilateralism (Smith 2018) or the fluctuating nature of their relationship, strengthening and weakening overtime as a consequence of both internal and external events (Howorth 2018; Newsome & Riddervold 2022). However, there is a sort of consensus among scholars that a grand political bargain between the EU and NATO (Cornish 2006) — i.e. a high-level, coherent and consistent inter-institutional agreement for a more effective collaboration — is hard to achieve, because of the so-called participation (or Turkey-Cyprus) problem (Smith 2011; Smith & Gebhard 2017; Cladi & Locatelli 2020), i.e. the limited application of the Berlin Plus agreement to EU member states which are also NATO members.

In this regard, some authors have identified decoupling tendencies in the EU-NATO relations (Koops 2012), with cooperation between the two organisations taking place only at the informal level (Smith 2011). Adler (2008), for example, underlines the crucial role of like-minded groups of practitioners as vanguards or 'carriers' of social structures in the two organisations, while Græger and Haugevik (2011) argue that, to get around the Cyprus issue, EU and NATO personnel have developed an informal, parallel collaborative practice, which takes place in everyday relations (Græger 2017), especially in joint operations (Gebhard & Smith 2015). Within the range of approaches for understanding the relations between the EU and NATO, the multi-level analysis (Varwick & Koops 2009; Koops 2012; Cladi & Locatelli 2020) therefore looks like the most fruitful methodological approach, along with the distinction between structural and more agency-related aspects of decision making (Smith *et al*. 2017).

Besides the role of practice and practitioners in the complex realm of transatlantic relations, many authors have stressed the role of ideas (Croft 2000), norms and values shared by both organisations, starting from the implicit assumption that the EU-NATO partnership is a *sui generis* relationship between two entities that are, themselves, *sui generis*: the EU is much more than an international organisation, while NATO is much more than an alliance. Indeed, both have been defined as pluralistic security communities (Adler & Barnett 1998; Wæver 1998), with their members sharing *dependable expectations of peaceful change* (Adler & Barnett 1998). While remaining two separate entities — with Europe looking as an *apartment building* and NATO more as a *neighborhood watch* (Biscop 2020) — both organisations may have diverging interests, but they are able to act together when it comes to defending the lib-

eral order (Raube & Rubio 2022). Their apparent isomorphism (Juncos 2007) makes it even more necessary to understand who influences and/or shapes who (Ojanen 2004; Varwick & Koops 2009). On the one hand, NATO is a military alliance between some of the most powerful states in the world and has always been crucial for the protection of Europe as a whole (i.e. including non-NATO members); it is therefore plausible that it served as a role model for the establishment of the CFSP; on the other hand, one might wonder what the North Atlantic Alliance would be today without the EU and its integrative power (Koops 2011), *i.e.* "*the ability to build organizations, to create families and groups, to inspire loyalty, to bind people together, to develop legitimacy*" (Boulding 1990: 25). To provide for their own security, both communities have no choice but to enlarge their area of peace by including additional members, and while growing they both face a sort of integration dilemma (Charap & Troitskyi 2013; Duke & Gebhard 2017), as the Russian aggression of Ukraine has made clear.

There is a broad agreement among scholars that, despite the recent European quest for strategic autonomy, the EU-NATO relations remains asymmetric (Lachmann 2010). To be sure, the relationship between the two entities on defense has been unbalanced from the very beginning, with NATO exerting influence on the EU first as a *model* (or mentor), later as an *enabler*, and finally as a *competitor* — or negative other — (Koops 2012). The EU's performance within NATO looks still limited by political divergences between the two organisations (Græger & Haugevik 2011), by the dual consensus rule (Biermann 2015) as well as by the different positions and roles of member states (Smith 2011; Ewers-Peters 2023). Someone went even further, arguing that the EU is "strategically and politically ill prepared to make a difference at the regional or global level" (Dempsey 2015). We do not agree with this view and, in the next section, we will show that the EU was and is at least as indispensable to NATO as the latter was (and is) indispensable to the former.

2. Strengthening the Western Security Community: four causal mechanisms

In IR literature, constructivism has been broadly used to understand EU-NATO relations (Waever 1998; Adler 2008; Risse 2012; 2016). In a recent essay, for example, Thomas Risse (2016) tried to evaluate the state of transatlantic ties from a security community perspective, arguing that they had weakened under the Obama administration as a result of conflicting interests, loosening economic ties (*e.g.* the dispute over the TTIP), lack of institutional framework, and identity differences between the US and the EU. In this section, we aim at challenging this argument, while basically adopting a similar theoretical framework. As we will show, the EU and NATO's response to Russia's invasion of Ukraine has revealed that these institutions are more united than ever and stand on solid ground. In our opinion, this has been mainly the result of EU's contribution to the Western security community.

Security communities can be conceived as the ultimate stage of positive peace (Goerzt *et al*. 2016), a situation in which states respect the basic rules of friendship relations (i.e. non-violence and mutual aid) and share the same identity. According

to Wendt (1999: 298-308), this situation emerges when four causal mechanisms — or master variables (self-restraint, interdependence, common fate, and homogeneity) — push states towards collective identity. One of them (self-restraint) is a necessary condition, while the others are efficient insofar as their increase fosters actors' prosocial behaviours. We argue that such causal mechanisms may emerge also between international organisations.

The decision to use the theoretical paradigm proposed by Wendt stems from the fact that, as demonstrated in the previous section, much of the literature on relations between the EU and NATO adopts a constructivist approach. Some have pointed out that the use of Wendt's paradigm, and in particular of master variables, can be problematic because it is fraught with paradoxes (Behnke 2012, 47–50). However, we believe that Wendt's master variables are particularly useful for assessing the effects of those practices which, according to many authors, have produced collective meanings and a shared background knowledge between the two organisations (Adler 2008). In this sense, Wendt's contribution provides a 'big picture' view of dynamics that theorists of communities of practice tend instead to analyse at a more micro level.

The following sections analyse the central role of the EU in shaping — particularly since the end of the Cold War — this process of collective identity formation, thereby contributing to the construction of a Western security community.

2.1 Self-Restraint: shared norms and mutual trust

The fact that the vast majority of EU member states are also in NATO renders violent conflict between the two organisations implausible. To be sure, democracies are more likely to adopt self-restraint practices towards each other and regime affinity may explain their attitude towards compromise and peaceful resolution of disputes. However, Wendt (1999) argued that self-restraint does not only occur if an actor is able to suppress any fears of being taken over by the other, but also when states are able to establish trust to ensure their distinctive qualities are not completely subsumed by the others. Since their respective beginnings, the EU and NATO have exhibited mutual respect towards each other's needs and demonstrated self-restraint. Consequently, this has resulted in increased trust between the two organisations and facilitated collective identity formation.

Sceptics about the future of transatlantic relations have highlighted the risks of competition between the EU and NATO (Duke 2008) and described their relationship as an "unstrategic partnership" (Koops 2010). In contrast to this view, we argue that trust between NATO and the EU does not simply imply that their members will refrain from acting against one another; rather, it entails the expectation that each will remain committed to shared rules and, most importantly, that neither will perceive the strengthening of the other as a threat.

Since the advent of the EU's CFSP, the EU has reassured NATO that, in developing its own security and defense, it has no intention of duplicating or replacing NATO's mission. In 1998, speaking at the Informal European Summit in Pörtschach (Austria),

Tony Blair laid the foundation for the EU's CFSP, asserting that "European security and defense identity is very much within NATO" (quoted in Rutten 2001: 3)[1]. The subsequent declaration that emerged from the St. Malo Summit, which is considered "the start of the European defense project," emphasized that EU security and defense endeavors would reinforce NATO and that the EU would not assume a "go-it-alone" approach (Fiott 2021). The St. Malo Summit served as a precursor and a model for follow-on initiatives, such as the adoption of the European Security and Defense Policy (ESDP) by the European Council in Cologne in 1999 and the Berlin Plus arrangements in 2002. Most notably, the Berlin Plus agreement institutionalized "an essential interlinking of NATO and the EU institutions" (Keukeleire & MacNaughtan 2008: 176) and reaffirmed for many member states that NATO remained the major forum for security policy. In more recent publications, such as the 2016, 2018, and 2023 EU-NATO joint declarations, EU leaders have been concordant on their stance regarding NATO and stressed the same themes that Blair asserted decades prior — that a more capable EU in the areas of security and defense "is complementary to NATO, which remains the foundation of collective defense for its members" (EEAS 2022: 10).

EU leaders, recognizing the shared values between the EU and NATO, have praised NATO and called for even further coordination between the two organisations amidst Russia's aggression. The EU's High Representative Josep Borrell (2022) stated at the Brussels Foreign Affairs Council that it is paramount that the EU "work[s] closely with NATO and partners worldwide to defend the international rule-based order, and to reject the notions of spheres of influence that was used in the past century." European Commission President Ursula Von der Leyen also expressed strong support for NATO's defense of the rules-based international order and praised their self-restraint as it guarded the eastern flank of Europe. Additionally, she added that "Denmark's' abolishment of the opt-out clause related to EU defense" shows that NATO and the EU together would "stand up against" those who violate the norms set by the liberal-democratic order (Von der Leyen 2023). The EU and NATO have openly and resolutely reaffirmed the values they were founded on and continue to represent, which consequently has resulted in closer coordination and cooperation between them.

The EU and NATO have formed, in many respects, their own "security community" as their partnership "has become a central component of the *broad security governance architecture* for a series of reasons" (Tardy & Lindstrom 2019). This sentiment was emphasized by both the EU and NATO through the publication of the Joint Declaration on EU-NATO Cooperation in 2023, where both organisations asserted that "the NATO-EU strategic partnership is founded on *our shared values*, our determination to tackle common challenges and our unequivocal commitment to promote and safeguard peace, freedom and prosperity in the Euro-Atlantic area" (European Council 2023).

However, the existence of fully developed trust relations between NATO and EU members cannot be inferred from compliance alone. Indeed, the relationship

[1] Blair asserted at the same Summit that "nothing must happen which in any way impinges on the effectiveness of NATO, anything that suggests it should be complementary to that, because NATO for us is the absolute correct forum".

between NATO and the EU is also characterised by mutual respect and reciprocal support, particularly at the level of communities of practice. In fact, both NATO and the EU have even encouraged the strengthening of the other, both in terms of membership and with regard to military capabilities. Soon after the Russian aggression, President Ursula Von der Leyen (2023) commended Sweden and Finland for seeking membership in NATO, saying "we very much look forward to [them] becoming NATO members soon," which Finland did in April 2023. After helping draft parts of the "Strategic Compass" (e.g. at the 2021 Bled Strategic Forum) and then releasing their own "Strategic Concept," NATO officials publicly demonstrated support for EU security initiatives and consistently noted that a more capable EU strengthens NATO further. At the same time, NATO (2021) established a firm boundary with the EU, repeatedly asserting that the EU will not replicate or replace NATO. This demand by NATO, in turn, has been respected by EU leaders as substantiated by repeated assertions in public addresses and EU official documents. Such recent examples of mutual respect showcase a well-established trust between the two organisations and accentuate the self-restraint imposed towards each other. In sum, by imposing limitations on themselves, the EU and NATO have developed a profound trust towards each other. The EU's perception of NATO's "repeated" and "habitual compliance" to established norms, which is substantiated by NATO's actions and encouragement, is enabled further by the fact that both institutions share core values (Wendt 1999: 361).

2.2 Interdependence: complementarity and division of labour

Wendt (1999: 344) outlines that "actors are interdependent when the outcome of an interaction for each depends on the choices of the others." Articulated another way, "once a collective identity exists actors will experience each other's gains and losses as their own". On this point, Wendt goes beyond the simple definition of interest-based interdependence as proposed by Axelrod (1984), including *complex learning* (reciprocating prosocial behaviors) and *verbal communication* (representing each other discursively in cooperative terms), which should drive states towards a more subjective understanding of interdependence. This has been most visible for the EU and NATO in the last three decades.

In 1998, for example, the then President of the European Commission Jacques Santer (1998) implicitly supported this view in a speech at the Johns Hopkins University Bologna Center, stating that "diplomacy can succeed only if there is a united political front backed up by military means" and that "reason suggests and experience proves that there can be no lasting commercial greatness which is not married, where necessary, to military might." While the EU underwent a series of transformations in the late-1990s in response to the Balkan Wars, to include the development of the CFSP, the EU demonstrated that it was "married" to NATO and its military might (Santer 1998). Shortly thereafter, his successor Romano Prodi asserted that "in the light of the post-Yugoslavia experience," both "hard" and "soft" forms of power are required in "an intelligent multilateral approach," noting European leaders "built our Union for peace,"

and that "NATO continue[d] to bear the main responsibility for our [the EU's] security" (Prodi 2004). More recently, former High Representative Federica Mogherini highlighted NATO's preeminent role in fighting terror on behalf of the EU in the 2016 "EU Global Strategy," asserting that "when it comes to collective defense," to include fighting terrorism at home and abroad, "NATO remains the primary framework" as it "remains the strongest and most effective military alliance in the world" (EEAS 2016: 20, 36-37). Conversely, the EU complemented NATO in the fight against terrorism, by adopting policies that sought to combat radicalization *i.e.* something that NATO could not do on its own. Moreover, EU and NATO have proven to be a compact entity during major crises — such as the Russian invasion of Ukraine (Gheciu 2022) and they are actually getting stronger despite President Trump's unpredictable foreign policy. This is mainly because NATO and the EU tend to complement each other and should be viewed as extensions of one another, filling in the voids for each organisation. Immediately after the Russian invasion of Ukraine in 2022, NATO stationed 40,000 troops and placed military assets along NATO's eastern flank, showcasing to Russia and the rest of the world their fast-response and formidable hard power capabilities (NATO 2023c). At the same time, the EU launched its own instruments. In addition to upholding international treaties and emphasising core values, the EU adopted unprecedented economic sanctions against Russia and its oligarchs, notably through instruments that would likely be more difficult to implement within NATO's consensus-based decision-making framework. The EU's and NATO's responses have occurred in tandem and have deliberately complemented each other, filling in voids as if they are one multilateral institution.

The EU and NATO have also reinforced each other and demonstrated their interdependence through joint public forums. The day after Russia's military crossed the Ukrainian border and began committing atrocities on European soil, President of the European Commission Ursula Von der Leyen, President of the European Council Charles Michel, and NATO Secretary General Jens Stoltenberg gathered together to collectively condemn the attacks, assuage fears, and reaffirm common defense and unity amidst Russian aggression (NATO 2022*)*. One year later, Stoltenberg, the Ukrainian Minister of Foreign Affairs Dmytro Kuleba, and EU High Representative Joseph Borrell held a joint press conference to express their solidarity and continued support for Ukraine (NATO 2023c).

To be sure, these joint declarations may remain mere rhetoric if not followed by concrete action; however, we argue that they nonetheless signal a genuine commitment on the part of both organisations to stand together, particularly when considering that officials often blur the lines between the two. For example, when Finland and Sweden applied to join the NATO alliance, EU leaders viewed NATO's enlargement as a gain of their own, illustrated by Charles Michel's assertion that Finland's official accession to NATO and Europe's continued support to Ukraine was "a historic

[2] During a meeting with Prime Minister Sanna Marin of Finland, European Council President Charles Michel asserted that Finland's application to join NATO "is extremely important for the future of Finland and for the future of Europe" and that "it will make Finland and Europe safer and stronger." He continued to highlight that

moment for the European Union" (European Council 2022a)[2]. In the face of Russian aggression, the relationship between the EU and NATO has acted as a unifying force, fostering even closer interdependence, as the gains and losses experienced by one affect the other. Needless to say, the cost of ending such a relationship would be high for both organisations.

2.3 Common Fate: facing the same threats and adopting common strategies

Alexander Wendt (1999: 349) wrote that "actors face a common fate when their individual survival, fitness, or welfare depends on what happens to the group as a whole." He continued to note that "common fate is not the same thing as interdependence," as "interdependence stems from the interaction of two parties" whereas "common fate is constituted by a third party which defines the first two as a group" (ibidem). While making a theoretical point about behavioral and discursive mechanisms, Wendt alluded to the fact that NATO had effectively formed a collective identity during the Cold War and that it remained intact even after it defeated this third-party enemy. He wrote that through continual collaboration, "habits of thought which motivate actors to cooperate" can formulate and develop even if the common enemy is no longer present (Wendt 1999: 352). This applies also to the EU. Indeed, Western Europe and NATO faced the same threat during the Cold War, and after the third-party threat disappeared, the two Western bodies developed synchronized "habits of thought" and coalesced in an "altruistic" (team-oriented) fashion (Wendt 1999: 351).

After the fall of the Berlin Wall, neither an external nor internal threat of the West seriously threatened the European way of life for the first time in centuries, opening the door to new possibilities in the 1990s. EU and NATO enlargements were just a few manifestations of such possibilities. The same leaders that envisioned a more-inclusive NATO, such as former French President François Mitterrand, simultaneously led efforts to create a more inclusive European political and economic community. Working in tandem, EU and NATO leaders created roadmaps for Eastern European nations freed from Russian internal interference to join their respective alliances. Most notably, in 2004 the EU added Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Czech Republic, Hungary, Poland, Cyprus, and Malta, and, in the same year, NATO incorporated Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Bulgaria, and Romania after having already added the Czech Republic, Hungary and Poland five years earlier. In other words, EU and NATO enlargement occurred hand-in-hand, therefore demonstrating that, for security communities, collective identity is mainly achieved through norm diffusion, *i.e.* through the widening of the area of security (Koschut 2016).

Finland's request to join NATO, which came to fruition in April 2023 when Finland officially joined the defense alliance, "is a historic moment for the European Union".

[3] US President Bill Clinton captured this sentiment during a visit to Europe in 1994, stating that "freedom's boundaries now should be defined by new behavior, not by old history. I say to all […] who would draw a new line in Europe: we should not foreclose the possibility of the best future for Europe – democracy everywhere, market economies everywhere, countries cooperating for mutual security everywhere. We must guard against a lesser outcome." See Huntington (1996: 161) for further analysis.

After 9/11 and other large-scale terrorist attacks across Europe, the relative peace of the 1990s came to a halt as Europe faced a third-party threat once again. While Islamic fundamentalists did not terrorize Europe with apocalyptic annihilation as the Soviet Union did and was comparatively "less acute," they still brought violence and paranoia to the continent in a new way (Wendt 1999: 352). As Wendt (1999: 353) wrote, "in situations that do not have sufficient salience the emergence of perceptions of common fate may depend on 'entrepreneurs' and/or 'epistemic communities' who take the lead in reframing how actors understand themselves," as the EU did. After a series of violent incidents in 2015, the EU launched a transformed counter-terrorism approach, identifying itself as the "the main forum for cooperation" (European Council 2022b). At this juncture, the EU reframed the fight as one that required a collective approach as it believed all of the EU faced a common threat (terrorism), though not every member state experienced a significant terrorist attack. By reframing the threat and assuming a position of collaborator, the EU enabled NATO to serve as the primary means to combat terrorism after unilateral action failed to prevent deadly attacks throughout Europe such as the 2004 Al-Qaeda train bombings in Madrid, the 2015 ISIS attacks in Paris, and the 2017 ISIS attacks in Barcelona.

With regards to Russia, when Putin annexed Crimea in 2014 and then launched a full-scale invasion of Ukraine in 2022, Europe encountered a far more acute external threat. As Europe's main multilateral organisations, the EU and NATO faced and continue to face a common fate as they confront Russia. If Russia's imperial aims and aggressions spill over into NATO territory or escalate to a point where NATO engages directly against Russian troops, Europe may find itself in another world war. Yet, the common fate experienced by the EU and NATO has resulted in unprecedented coordination. In the "Joint Declaration on EU-NATO Cooperation, 10 January 2023," the leaders of both organisations in response to Russia's invasion collectively asserted that they are unwavering in their shared commitment to "tackle common challenges" and they "will further mobilize the combined set of instruments at our disposal, be they political, economic, or military, to pursue our common objectives to the benefit of our one billion citizens." In sum, for several decades, the Soviet Union challenged the EU's and NATO's collective existence during the Cold War while the fight against terrorism introduced new collaborative approaches between the EU and NATO. Consequently, the "altruistic" efforts by past EU and NATO leaders laid the groundwork for the unprecedented cooperation the EU and NATO are now exhibiting against Russia. If Europe finds itself engaged in combat as a result of further Russian aggression, it is prepared to fight because of prior collaboration and planning for a third-party threat. Ultimately, the EU and NATO share the same fate, and when a common enemy like Russia endangers Europe, the two organisations have demonstrated they will jointly utilize the tools at their disposal to confront a common enemy, showing the EU's indispensability in confronting existential threats to Europe.

2.4 Homogeneity: checking members' commitment to liberal democracy

According to Wendt (1999: 353-357), alikeness is the fourth master variable (and third efficient condition) for collective identification between two entities. To evaluate how much two actors are homogeneous, we should consider both their corporate identity (i.e. how much they share the same form, function, and causal powers) and type identity (how much they are alike in their political institutions). While the EU and NATO are multifaceted and layered bodies with several differences in their organisation structures (type identities), they share a similar corporate identity as defenders of the liberal-democratic order.

Both NATO and the EU have a peculiar form, with the former being more than an alliance and the latter more than an international organisation; however, despite those institutional differences, they both share a commitment to the principles of liberalism (freedom of expression, freedom of dissent) and democracy (accountability and leadership turnover). They both share overlapping functional elements, which are clearly outlined in each institution's declarations of purpose and published mission statements: on the one side, Article II of the Treaty on European Union (TEU) provides one of the most well-known, codified expressions of the EU's common purpose, pointing to its founding principles, stating that "the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities" (European Union 2010). On the other, NATO's (2023b) mission statement asserts a similar corporate identity, stressing its goal of safeguarding "the freedom and security of all its members" and securing "a *lasting peace* in Europe, *based on common values of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law.*"

Causal power has to do with their agency, or actorness, i.e. the ability to produce intended consequences at the international level, while reproducing and reinforcing the ideological structure of rule-based international order. Both organisations consist of members who have voluntarily bound themselves to the obligations and responsibilities outlined in their respective treaties; they tend to define other members' interests as part of their self-interest. Moreover, while the EU is founded on an adherence to the rule-of-law and NATO on collective defense, the shared "disposition" of "values and institutions" as demonstrated through the shared treaty-based approach where both organisations have effectively established legal authority to operate has facilitated some degree of homogeneity between them (Wendt 1999: 340, 357). Ultimately, these attributes are expressions of both institutions' corporate identity. More specific shared corporate identity examples include how every single member state is represented in multiple bodies and committees, voting is conducted through democratic processes such as unanimity, leadership positions rotate, and many heads of internal bodies within each institute serve as overarching organisational leaders.

However, having a shared corporate identity does not mean being alike, since — as Wendt put it — the second source of homogeneity is type identity, which can be understood as a set of characteristics producing a social content, *i.e.* they are recognised as meaningful by other actors. Under this view, both the EU and NATO mem-

bers recognise each other as liberal-democracies, although regime type is more important for accessing the former than the latter. It is precisely in this area that the role of the EU is indispensable for NATO.

Indeed, despite being two separate entities, their membership is overlapping (23 member countries in common) and single EU countries know very well that they can rely on NATO's protection, while non-EU NATO countries entertain privileged political and economic relations with the Union. Under this view, the boundaries of the Western security community are more normative than juridical. Moreover, having a democratic regime is a pre-condition for becoming (and being) part of the EU, which has the power to sanction or punish states that divert from the rule of law (as in the case of Hungary and Poland); on its side, and despite recalling the principles of "*democracy, individual liberty and the rule of law*" in its treaty's preamble, NATO (1949) does not have either such requirement (for accessing the alliance) or that capacity (to force its members' commitment to the rule of law). It is sufficient in this regard to recall the case of Turkey, which is a member of the alliance but, precisely because of its recent authoritarian drift, has no immediate expectations of joining the EU. As NATO lacks such abilities, the EU's high accession standards (regime-type, Convergence Criteria, etc.) for potential candidates and its legal processes that address democratic backsliding reinforce NATO as they strengthen internal homogeneity of the Western security community.

In response to Russian aggression, EU and NATO leaders have consistently reaffirmed their respective treaty-based, democratic processes and shared commitment to the rule of law. As they have emphasized their own organisation's mission to uphold, maintain, and protect democratic principles, they have also highlighted each other's role in preventing Russia and China from seeking to change the international order towards authoritarianism. In a speech marking the one-year anniversary of Russia's war, Von der Leyen stressed NATO's importance as the West confronts Russia and China[4]. Equally, Stoltenberg has highlighted the EU's efforts in supporting Ukraine and underscored common values and interests in his speeches and statements[5].

The mutual recognition of shared mission sets has established a foundation for structural reform and procedural revisions of intersecting EU-NATO processes to occur. Leaders from both organisations have informally discussed how to more closely align their security and defense planning approaches, to include reforming the EU's existing framework by harmonizing it with NATO's top-down and established process (the NATO Defense Planning Process - NDPP). Additionally, widespread support for a stronger "European pillar within NATO" (Michel 2023) among European leaders

[4] EU Commission President Ursula Von der Leyen noted how Russia and China were "increasingly attempting to reshape the international order to its benefits" and that it was vital for NATO to meet and confront these real threats. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-joint-press-conference-nato-secretary-general-stoltenberg-and-2023-01-10_en#:~:text=We%20will%20deepen%20our%20excellent,to%20broaden%20and%20deepen%20it.

[5] Examples include the recent meetings of NATO SG with members of EU Parliament (13 July 2022: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197904.htm) and the European Parliament's Committee on Foreign Affairs (7 September 2023: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_218172.htm).

coupled with Russia's invasion has resulted in closer EU and NATO cooperation, opening new possibilities for future EU-NATO integration and internal structural alignment (type identity). With this momentum, we propose that future research focus on the practical steps in which the EU and NATO can harmonize their defense planning processes and examine the legal paths that streamline joint operations and enable coordinated responses.

Conclusion

In a well-known article, Mearsheimer (1990) predicted that NATO — along with the Warsaw Pact — would have soon dissolved after the end of the Cold War. As we know, despite its nature of military alliance established against a threat, NATO still exists. There may be several reasons for this persistence, and we agree that both organisational and international institutional theory (McCalla 1996, Wallander 2000) or its democratic membership (Thies 2008) may provide plausible explanations. Yet, in this paper we argue that, besides these arguments, there is one that seems more plausible than the others: it is the concomitant establishment of the EU in the early 90s that played a crucial role in strengthening NATO after the Cold War, incorporating the alliance into its ascent as a security community. Through an analysis of Alexander Wendt's master variables of collective identity formation, it is evident that the EU and NATO have formed a shared identity and mutually beneficial partnership that resembles the arrangement of a *tightly coupled security community* (Adler & Barnett 1998). By reinforcing each other and filling in crucial voids, the two organisations have demonstrated that they can operate as one interconnected, multilateral entity. Despite past areas of divergence in the transatlantic partnership, the EU has regularly adopted policies that support NATO. EU leaders have also consistently affirmed that NATO should maintain its standing as Europe's defense institution. Not only does NATO provide the EU with tangible defense without tapping into EU resources, but it also provides a wide array of US-led capabilities that EU member states do not possess, specifically in the areas of intelligence, surveillance, and nuclear power projection. Conversely, the EU fills gaps for NATO through measures (e.g., economic sanctions) that would be difficult for the Alliance to adopt. While NATO provides the missing link (military integration) for the EU to become *a tightly coupled security community* (Adler & Barnett 1998), the EU reinforces NATO through load-sharing initiatives, contributing to the formation of an integrated security community. Furthermore, the democratic standards required to join and remain in the EU ensure homogeneity in the security community, thereupon reinforcing NATO.

Providing a theoretical lens, constructivism helps explain how and why the EU and NATO have strengthened each other as shared ideas, norms and values are pervasive throughout publications, speeches, declarations, and initiatives from both institutions when they address each other. In these sources, EU and NATO officials evoke a central tenet of constructivism — collective identity. Most notably, they point to one another as crucial defenders of the rule-based international order and as multi-

lateral partners that share common values and fundamental principles as codified in Article II of the TEU and the preamble of NATO's Washington Treaty. While the EU is both a supranational and intergovernmental institution and NATO is strictly an intergovernmental body, 23 of 27 EU member-states are also in NATO. The same member states that contribute militarily and politically to NATO have demonstrated that they have no desire for their assets, whether financial or with personnel and soldiers, to be duplicated by another entity in Europe. Rather, they have enacted measures that more closely link the EU and NATO together, which have increased since Russia's full-scale invasion of Ukraine in 2022. Russia's unprovoked actions have effectively reversed the notion that European territory remained safe from an outside threat and accelerated an "outcome" for the transatlantic community (Risse 2016)[6].

As early as the late 1990s, prominent figures such as Tony Blair and Madeleine Albright had strongly advocated the need for a Europe capable of taking military action ("a Europe that can act"), provided that this was done in a manner that complemented, rather than was separate from, the North Atlantic Alliance. In its recent Strategic Concept (2022), NATO reaffirmed that the Alliance "remains the unique, essential and indispensable transatlantic forum to consult, coordinate and act on all matters related to Allies' security." This can obviously clash with legitimate European aspirations related to achieving strategic autonomy; however, the question is not whether the EU and NATO can compete or cooperate, decouple or avoid duplications, but fulfil their respective roles within the Western world. On the one hand, NATO is and remains a military alliance, whose decision-making process is based on a consensus that is often difficult to reach and whose instruments are predominantly military in nature. It is therefore unlikely that it will be able to resort to non-military means in the future, which could lead to a deadlock in its actions; on the other hand, absent any political leadership, it will be impossible for the EU to put in place NATO-style operations, even for fiscal constraints (Becker & Bell 2019).

The notable presence of NATO Secretary General Mark Rutte, as well as representatives from many NATO countries that are not members of the European Union (the United Kingdom, Canada, Norway, Turkey, Albania, Montenegro, North Macedonia) at the 8th European Political Community Summit, which recently took place in Yerevan (4–5 May 2026), vividly illustrates that NATO and the EU form a single Western security community and are aware that the future of both institutions lies together. In this perspective, the EU's role is not to be a competitor, a rival or a mere duplicate of the Atlantic alliance: EU's integrative power (Koops 2012) has been and still is crucial insofar as it strengthens norms and values on which NATO is grounded. Indeed, as Koschut (2016) has argued, security communities rest on shared norms, interests and values, whose fragmentation may put at risk the very existence of the community. Against the backdrop of norm contestation and the threat to the liberal order (Borg 2021) this seems today more important than ever for the persistence of both organisations.

[6] "The collective identity of the transatlantic community rests on shakier grounds than Sunday speeches celebrating Western values pretend" (Risse 2016). "The collective identities and values beneath the transatlantic community are shakier than is often assumed" (Risse 2012).

References

Adler, E. (2008). The spread of security communities: communities of practice, self-restraint, and NATO's Post—Cold War Transformation. *European journal of international relations*, *14*(2), 195-230.

Adler, E., & Barnett, M. (Eds.). (1998). *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books.

Becker, J., & Bell, R. (2020). Defense planning in the fog of peace: the transatlantic currency conversion conundrum. *European Security*, *29*(2), 125-148.

Behnke, A. (2012). *NATO's security discourse after the Cold War: representing the West*. London: Routledge.

Biermann, R. (2008). Towards a theory of inter-organizational networking: The Euro-Atlantic security institutions interacting. *The review of international organizations*, *3*(2), 151-177.

Biermann, R. (2014). NATO's troubled relations with partner organizations: a resource-dependence explanation. In *NATO's post-cold war politics: the changing provision of security* (pp. 215-233). London: Palgrave Macmillan UK.

Biermann, R. (2015). Designing cooperation among international organizations: The quest for autonomy, the dual-consensus rule, and cooperation failure. *Journal of international organizations studies*, *6*(2), 45-66.

Biscop, S. (2020). The Future of the Transatlantic Alliance. *Strategic Studies Quarterly*, *14*(3), 81-94.

Borg, S. (2021). Cancelling the West. Transatlantic relations in the era of culture wars. *Global Affairs*, *7*(3), 311-325.

Borrell, J. (2022). *Foreign Affairs Council (Defence): Press remarks by high representative Josep Borrell after the meeting*. European External Action Service. Available at https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-defence-press-remarks-high-representative-josep-borrell-after-meeting_en

Boulding, K. E. (1990). *Three faces of power*. London: Sage.

Bremberg, N. (2015). The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices. *JCMS: Journal of common market studies*, *53*(3), 674-692.

Brosig, M. (2011). Overlap and interplay between international organisations: theories and approaches. *South African Journal of International Affairs*, *18*(2), 147-167.

Charap, S., & Troitskiy, M. (2013). Russia, the West and the integration dilemma. *Survival*, *55*(6), 49-62.

Cladi, L., & Locatelli, A. (2020). Keep calm and carry on (differently): NATO and CSDP after Brexit. *Global policy*, *11*(1), 5-14.

Cornish, P. (2006). EU and NATO: Co-operation or competition? Briefing Paper. Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union.

Croft, S. (2000). The EU, NATO and Europeanisation: The return of architectural debate. *European Security*, *9*(3), 1-20.

Dempsey, J. (2015). Europe's Pathetic Lack of Foreign Policy Ambition. Carnegie Europe. Available at https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/60952

Duke, S. (2008). The future of EU–NATO relations: a case of mutual irrelevance through competition?. *European Integration*, *30*(1), 27-43.

Duke, S., & Gebhard, C. (2017). The EU and NATO's dilemmas with Russia and the prospects for deconfliction. *European security*, *26*(3), 379-397.

European Council (2023). *Joint Declaration on EU-NATO Cooperation*. Available at https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/

European Council (2022a). *Sweden/Finland Visit: Full Support for NATO Membership, Says President Michel*. Available at https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/news/2022/05/25/sweden-finland-visit/

European Council (2022b). *The EU's Response to Terrorism*. Available at https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/#priority

European External Action Service (2022). A Strategic Compass. Available at https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

European External Action Service (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: a global strategy for the European Union's foreign and security policy*, Publications Office. Available at https://data.europa.eu/doi/10.2871/9875

European Union (2010). *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union: Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Publications Office. Available at https://data.europa.eu/doi/10.2860/58644

Ewers-Peters, N. M. (2023). Positioning member states in EU-NATO security cooperation: towards a typology. *European Security*, *32*(1), 22-41

Fiott, D. (2021). *European sovereignty: strategy and interdependence*. Chaillot Paper. EU Institute for Security Studies.

Gebhard, C., & Smith, S. J. (2015). The two faces of EU–NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast. *Cooperation and conflict*, *50*(1), 107-127.

Gheciu, A. (2022). *Protecting NATO's security community*. NDC Policy Brief No.10 - May 2022, pp. 1-4. Available at https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=770

Goertz, G., Diehl, P. F., & Balas, A. (2016). *The puzzle of peace: The evolution of peace in the international system*. Oxford: Oxford University Press

Græger, N. (2017). Grasping the everyday and extraordinary in EU–NATO relations: the added value of practice approaches. *European security*, *26*(3), 340-358.

Græger, N., & Haugevik K. M. (2013). "EU-NATO Relations". In: K. E. Jørgensen & K. V. Laatikainen (eds). *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*. Abingdon: Routledge, pp. 259–270.

Græger, N., & Haugevik, K. M. (2011). The EU's performance with and within NATO: assessing objectives, outcomes and organisational practices. *Journal of European integration*, *33*(6), 743-757.

Himmrich, J. & Raynova D. (2017). *EU-NATO Relations: Inching Forward?*. European Leadership Network.

Hofmann, S. C. (2011). Why institutional overlap matters: CSDP in the European security architecture. *JCMS: journal of common market studies*, *49*(1), 101-120.

Howorth, J. (2009). NATO and ESDP: institutional complexities and political realities. *Politique etrangere*, (04), 95-106.

Howorth, J. (2017). EU–NATO cooperation: the key to Europe's security future. *European Security*, *26*(3), 454-459.

Howorth, J. (2018). Strategic autonomy and EU-NATO cooperation: threat or opportunity for transatlantic defence relations?. *Revue d'integration europeenne = Journal of european integration*, *40*(5), 523-537.

Huntington, S. P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order.* New York: Simon & Schuster.

Juncos, A. (2007). *The Institutionalisation of EU Crisis Management Policies: The Case of EUFOR Althea*. Paper presented at the EU Crisis Management Conference in Brussels.

Keukeleire, S. & MacNaughtan J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*, London and New York: Palgrave Macmillan.

Koops, J. A. (2010). Unstrategic partners: NATO's relations with the European Union. *Entangling Alliance: 60 Jahre NATO. Geschichte, Gegenwart, Zukunft*, 41-78.

Koops, J. (2017). Theorising inter-organisational relations: the "EU–NATO relationship" as a catalytic case study. *European Security*, *26*(3), 315-339.

Koops, J. A. (2011). "NATO's Influence on the European Union's Evolution as a Security Actor: Between Isomorphism and Autonomization". Paper prepared for the Workshop 'Transformative Power of Europe''Europe from the Outside' In Free University of Berlin, 15-17 December 2011, available at ìhttps://www.academia.edu/9062836/NATOs_Influence_on_the_EUs_Evolution_as_a_Security_Actor_Between_Isomorphism_and_Autonomization

Koops, J. A. (2011). *The European Union as an integrative power: assessing the EU's' effective multilateralism'with NATO and the United Nations* (Vol. 16). Bruxelles : Upa.

Koschut, S. (2016). *Normative change and security community disintegration: Undoing peace*. London: Springer.

Lachmann, N. (2010). The EU-CSDP-NATO relationship: asymmetric cooperation and the search for momentum. *Studia diplomatica*, *63*(3/4), 185-202.

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

McCalla, R. B. (1996). NATO's Persistence after the Cold War. *International organization*, *50*(3), 445-475.

Mearsheimer, J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. *International Security*, Vol. 15, No. 1. (Summer, 1990), 5-56.

Michel, C. (2023). *Remarks by President Michel at the Joint Press Conference with Commission President Von der Leyen and NATO Secretary-General Stoltenberg*. European Council. Available at https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/remarks-by-president-michel-at-the-joint-press-conference-with-commission-president-von-der-leyen-and-nato-secretary-general-stoltenberg/

Newsome, A., & Riddervold, M. (2022). Conclusion: Out With the Old, In With the New? Explaining Changing EU–US Relations. *Politics and Governance*, *10*(2), 229-234.

North Atlantic Treaty Organization (2023a). *Joint Press Point*. Available at https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_211480.htm

North Atlantic Treaty Organization (2023b). *NATO's Purpose*. Available at https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68144.htm.

North Atlantic Treaty Organization. (2023c). *NATO's Response to Russia's Invasion of Ukraine*. Available at https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm

North Atlantic Treaty Organization (2022). *NATO Secretary General: "NATO and the EU Stand with the Brave People of Ukraine".* Available at https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_192648.htm

North Atlantic Treaty Organization (2021). *NATO's Deputy Secretary General Stresses the Importance of NATO-EU Cooperation and Complementarity*. Available at https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_186263.htm

North Atlantic Treaty Organization (1949). The North Atlantic Treaty. Aailable at https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

Ojanen, H. (2004). *Inter-organisational relations as a factor shaping the EU's external identity*. UPI Working Papers, 49. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.

Ojanen, H. (2006). The EU and NATO: two competing models for a common defence policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *44*(1), 57-76.

Ojanen, H. (2018). *The EU's Power in Inter-Organisational Relations*. Springer.

Orbie, J. (2006). Civilian power Europe: review of the original and current debates. *Cooperation and conflict*, *41*(1), 123-128

Prodi, R. (2004). *Romano Prodi President of the European Commission Europe*. European Commission. Available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_04_170

Raube, K., & Vega Rubio, R. (2022). Coherence at last? Transatlantic cooperation in response to the geostrategic challenge of China. *Politics and Governance*, *10*(2), 176-185.

Risse, T. (2016). The transatlantic security community: Erosion from within?. In: Alcaro, R., Peterson, J., & Greco, E. (Eds.). *The West and the global power shift: Transatlantic relations and global governance*, London: Palgrave Macmillan, 21-42.

Risse, T. (2012). Determinants and features of international alliances and structural partnerships. *Transworld. The transatlantic relationship and the future global governance*. Available at https://www.iai.it/sites/default/files/TW_WP_02.pdf

Rutten, M. (2001). *From St-Malo to Nice European defence: core documents*, *Chaillot Paper.* EU Institute for Security Studies.

Santer, J. (1998). *Speech by Jacques Santer*, European Commission. Available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_98_80/SPEECH_98_80_EN.pdf

Schleich, C. (2014). NATO and EU in conflict regulation: interlocking institutions and division of labour. *Journal of transatlantic studies*, *12*, 182-205.

Schuette, L. A. (2023). Shaping institutional overlap: NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014. *The British journal of politics and international relations*, *25*(3), 423-443.

Simon, L. (2013). *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum*. Springer.

Smith, M. (2018). The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism. *Revue d'integration europeenne= Journal of european integration*, *40*(5), 539-553.

Smith, S. J. (2011). EU–NATO cooperation: a case of institutional fatigue?. *European security* 20(2), 243-264.

Smith, S. J., & Gebhard, C. (2017). EU–NATO relations: running on the fumes of informed deconfliction. *European security*, *26*(3), 303-314.

Smith, S.J., Tomic, N. & Gebhard, C. (2017). The father, the son and the holy ghost: The father, the son and the holy ghost: a grounded theory approach to the comparative study of decision-making in the NAC and PSC. *European Security*, vol. 26, no. 3, 359-378.

Tardy, T., & Lindstrom, G. (Eds.) (2019). The scope of EU-NATO cooperation. In: Tardy, T., & Lindstrom, G. (Eds.). *NATO and the EU: The essential partners*. NATO Defense College, 5–14. Available at http://www.jstor.org/stable/resrep19964.6

Thies, W. J. (2009). *Why NATO endures*. Cambridge : Cambridge University Press.

Varwick, J., & Koops, J. (2009). The European Union and NATO:'shrewd interorganizationalism' in the making?. In: Knud E. J.(ed). *The European Union and international organizations*. Cambridge : Routledge, 115-144.

Von der Leyen, U. *et al*. (2023). *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with NATO Secretary-General Stoltenberg and President Michel following the signature of the Joint Declaration on EU-NATO cooperation*. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Available at https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-president-von-der-leyen-joint-press-conference-nato-secretary-general-stoltenberg-and-2023-01-10_en

Wallander, C. A. (2000). Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War. *International organization*, *54*(4), 705-735. doi:10.1162/002081800551343

Wæver, O. (1998). Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-War Community. In: E. Adler & M. Barnett (Eds). *Security communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 69-118.

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 67-84
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

The Principle of Subsidiarity in the Spinelli Project. A Federal Reform Draft in Disguise

Filippo Maria Giordano

> Des États voisins sont naturellement ennemis les uns des autres, à moins que leur foiblesse commune ne les force à se liguer pour former une République fédérative, et que leur Constitution […], ne prévienne les différens qu'occasionne le voisinage, et n'étouffe cette jalousie secrette qui porte tous les États à s'accroître au préjudice de leurs voisins. (Abbé de Mably, *Des Principes des Négociations*, 1757).
>
> Nothing is more certain than the indispensable necessity of government, and it is equally undeniable, that whenever and however it is instituted, the people must cede to it some of their natural rights in order to vest it with requisite powers. It is well worthy of consideration therefore, whether it would conduce more to the interest of the people of America that they should, to all general purposes, be one nation, under one federal government, or that they should divide themselves into separate confederacies, and give to the head of each the same kind of powers which they are advised to place in one national government.
>
> John Jay, *The Federalist Papers*, No. 2, 1787

1. A Technical-Political Expedient: Subsidiarity from the Vedel Report to the Tindemans Report Through the 1975 Commission Report

The 1979 European Parliament (EP) elections by direct universal suffrage put the issue of the prerogatives of the new assembly and the competences of the European Community (EC) at the heart of the debate on the future of integration, with the return of the issue of the EC budget and its approval, Altiero Spinelli's first battle as an MEP (see Graglia 2008: 583-614; Spinelli 1989: 227-245). After losing the debate with the Council on this issue and forming the Crocodile Club in the meantime, Spinelli worked to implement his constituent strategy by promoting the creation of the CIPE (the EP's Committee on Institutional Affairs), thus laying the foundations to reform the Treaties[1]. In this process, the method used to attribute competence to the future European Union

Filippo Maria Giordano, Università Link Campus di Roma, f.giordano@unilink.it

[1] On 9 July 1980, the Crocodile Club was founded in Strasbourg and was composed of nine members of the European Parliament: Karl von Wogau and Hans August Lücker of the German CDU, the British Conservative Stanley Johnson, the Christian Democrat Paola Gaiotti De Biase, the Liberal Bruno Visentin, Richard Balfe and Bryan Key from the British Labour party, the Communist Silvio Leonardi and Altiero Spinelli (independent). See Dastoli, Pierucci 1984. For the years in question, see also Spinelli 1992.

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14007

(EU) characterized part of the parliamentary debates, fostering a constituent awareness and a supranational perspective within the EP. These features, specific to the Draft Treaty on the European Union (DTEU), also known as the Spinelli Project, emerged from the use and interpretation of the principle of subsidiarity[2].

The principle of subsidiarity was not new to Spinelli, nor was it unknown in the history of the European integration process[3]. It was an idea that had been around for a while, originating in liberal and Christian social political thought, and had always been linked to the theory and practice of the federal state, to the point that American federalism scholar Jenna Bedner easily defines this principle as "the soul of federalism (Bednar 2014: 231)."

At the beginning of the European integration process, the founding fathers, inspired by Christian thought, employed the principle of subsidiarity as an antidote to political centralism and totalitarianism, considering it "a criterion for the legitimacy of power that was not the legitimacy of man or time but that corresponded to the existence of permanent truths (Melchionni 2013: 170)." These truths, constituting every individual and society, would necessarily lead to democracy in communities and peoples bound by shared values[4]. However, in addition to the axiological nature of subsidiarity, there was a pragmatic implication to its political use which Spinelli referred to and proposed in his Project as a principle governing the attribution of competence in the EU[5].

In the early 1970's, while serving as the European Commissioner for Industrial and Technological Policy, Spinelli had already begun exploring the possibility of enforcing this principle by leveraging Art. 235 of the Treaty establishing the European Economic Community (EEC). At that time, the aim was to transfer competences in his sector to the EC, thereby advancing the integration progress in areas related or connected to industrial policy, such as social, regional and environmental areas (see Giordano 2023).

[2] On the Spinelli Project, in addition to the references already cited, see also Cangelosi 1987; Pistone 2014; Dastoli 2014; Yıldırım 2014; Ponzano 2009; Giordano 2020.

[3] In the Treaty of Paris establishing the European Coil and Steel Community, Art. 5 contained a clear, implicit reference to the principle of subsidiarity. According to the Article, the Community would fulfil its task under the conditions laid down in the Treaty, with limited interventions in areas where Member States were unable to act. Furthermore, the provision referred to "implicit powers," a concept subsequently reiterated in Art. 235 of the EEC Treaty, which expressed the need for Community action to prevail "over the need to bridge the gap between the objectives and the powers conferred to achieve them." In addition, action thus undertaken should be linked "to an objective set by the Treaty based on a functional link", in compliance with a measure of proportionality "in relation to the objective to be achieved" (Tolomeo 2014: 21). Finally, Articles 100 and 189 of the EEC Treaty also contributed to consolidating this approach, promoting the gradual approximation of national laws to the extent necessary to the functioning of the common market, to be implemented by means of directives. On the origin of the principle of subsidiarity in European integration, see Giordano 2020. At the legal level, see De Pasquale 2000 and Bilancia, D'Amico 2009: 99-115.

[4] More generally, on this concept, see Savarese 2018; Donati 2011; Cotturri 2002. In particular, on the restrictive nature of state centralism by subsidiarity, from a historical perspective, see Malandrino 2001.

[5] Heinrich von Brentano, President of the Constitutional Committee of the Ad Hoc Assembly, which drafted the statute of a European Political Community in 1953, already expressed this idea when suggesting that "chacun des États membres [de la Communauté] et d'Europe, devront admettre, dans une telle cohabitation, le principe de subsidiarité. C'est-a-dire qu'ils ne remettront problèmes dont l'organe inférieur n'arrive pas à venir à bout avec ses seuls moyens. Nous pensons qu'un tel État, et une telle Europe, seront seuls en mesure d'assurer la coexistence pacifique d'hommes libres, de familles libres, de groupes ethniques libres et de peuples libres" (Brentano 1965 : 176). See also Ingravalle 2006. For a legal interpretation, see Marrone 2007.

In 1971, he suggested that the European Commission appoint a group of independent figures, mainly lawyers, to study all the issues related to the increase in the powers of the Assembly. By doing so, he aimed to raise the question of the democracy and efficiency of the EEC, hence the competences to be attributed to it. The final report, presented on 25 March 1972 by French constitutionalist Georges Vedel, head of the group of experts, addressed the objectives of reducing the democratic deficit and making EC action more effective. Therefore, the Vedel Report provided for the extensive use of Art. 235 — considered almost a para-constitutional article — to gradually extend the EC's powers (see European Parliament 1972; Neri Gualdesi 2018a).

Although Spinelli expressed some criticism of the document in progress, he stressed the power that — by virtue of its implicit powers — it could exercise under the existing Treaties to extend the Community sphere of action[6]. In a note drafted on 20 March 1972, in preparation for the Commission's proposal for the Paris Summit, Spinelli proposed broadening the spectrum of EC policy, including policies that were only partially or entirely uncovered, such as industrial, technological, regional, social and environmental policies. His suggestions were based on the idea of maximizing EC benefits. According to a logic of scale and at an international competition level, joint management of certain policies would be more useful and consistent than simple cooperation. Spinelli argued that,

> [certainement] doivent etre débattues, définies et acceptées ou repoussées en se fondant sur leur utilité ou superfluité pour la communauté: Si el les sont acceptées [cependant], leur application se fondera, selon le cas, sur les articles dea traités qui les autorisent, sur une application non restrictive de l'art. 235 qui permet la création d'instruments nouveaux, et sur l'art. 236 qui pennet la révision des traités. (Fondo Altiero Spinelli 1972: 2).

The Vedel Report was not followed up, except for the adoption at the Paris Summit of the recommendation to make the widest possible use of all the Treaty's provisions, including Art. 235, in the areas of environmental, regional, social and industrial policy. In any case, the principle of subsidiarity, under the guise of Art. 235, had by then made its way into the European political debate, influencing the drafting of documents and proposals aimed at changing the EC's political and institutional structure. This was the case, for example, with the Tindemans Report, which the Belgian Prime Minister was asked to prepare after the 1974 Paris Summit. As is well known, Tindemans was tasked by the heads of state and government of the EEC Member Countries with studying proposals for closer integration with a view to establishing the EU. Although it was considered too ambitious, the Tindemans Report, presented in December 1975, only made marginal and indirect reference to the principle of subsidiarity, while remaining vague about the allocation of powers[7].

[6] On Spinelli's critical observations, see Graglia 2008: 527-539.

[7] The document, which was divided into five sections, addressed the following topics: a common vision of Europe, Europe in the world, European economic and social policies, a common vision of Europe, a citizen's Europe, strengthening the institutions. In his report, Tindemans stressed the importance of taking concrete

According to the Belgian politician, the EC was "unbalanced: in some fields it [had] been given far-reaching powers, in others nothing, or practically nothing [had] been done (Report Tindemans 1976: 11)." In assessing the objectives that the Union should set itself, Tindemans spoke of the extension of powers in these terms: political choices must be carefully assessed, "They [will not occur] without a transfer of competences to common institutions. They [will not occur] without a transfer of resources from prosperous to less prosperous regions. They [will not occur] without constraints, freely accepted certainly, but then enforced unreservedly (*ibid*.: 14)." It was necessary "that the institutions of the Union [be able to] discuss all problems if they [were] relevant to European interests and consequently [came] within the ambit of the Union (*ibid*.: 15)." This implied that "within the fields covered by the European Union — although the Council had the final say —, the European states [would] always present a united front, otherwise, the term would be meaningless;" also because "the coordination of policies, which [was] precious during a transitional period, [had to] […] gradually make way for common policies (*ibid*.);" also because "the will to establish a genuine European Union" had to correspond to a similar will to "solve the real problems of the day at European level (*ibid*.: 5)."

In other words, the allocation of competences between Member States and the new EU would occur as a result of a will to move beyond mere cooperation and achieve political synthesis, dictated by the inability of States to act alone based on matters exceeding their own capabilities: i.e. "in view of the limited powers of national structures (Ippolito 2007: 6)." So, in the Report, the principle of subsidiarity remained passive in the background, evoked solely for functional needs and lacking any implementing mechanisms.

Instead, the June 1975 Report of the Commission on the EU, also advocated at the Paris Summit, was very different, and Spinelli's contribution was clearly discernible (European Commission 1975a; European Commission 1975b)[8]. In fact, the Report strongly stressed the need for the Union to possess centralized decision-making in the monetary field and also proposed a distribution of competences that would give precedence to the federal principle of the subsidiary allocation of initiative. Furthermore, it stressed the urgent need to enhance the role of the EP and

action to bring citizens closer to the European institutions, thus introducing a perspective of subsidiarity that would be taken up and, finally, officially included in the declarations preceding the common provisions (Title I) of the Maastricht Treaty in the well-known formula: "Resolved to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen, in accordance with the principle of subsidiarity." These actions concerned the protection of fundamental rights, consumer protection, environmental protection, the establishment of the free movement of persons, education and information policy. From an institutional point of view, the Report contained proposals aimed at making the existing system more efficient by giving the EP greater powers, such as the legislative initiative, and the European Council the power to systematically designate the bodies responsible for implementing its decisions. In fact, the Report aimed at strengthening the EC institutions and political cooperation in order to gradually fulfil the identity, political and security ambitions of the future EU. See Neri Gualdesi 2018b; see also Willame 1977, in which some bibliographical references to documents and comments contemporary to the Report can be found.

[8] Hereinafter the Report of European Commission 1975b will be the reference document.

democratize the building of the Community (see European Commission 1975b: 16-17)[9]. Spinelli was the one who urged the Commission to get involved in the preparation of the Tindemans Report while drawing up its own document, attempting to introduce innovations in view of the desired reforms[10]. The first aspect that was immediately criticized was the predominance of the intergovernmental approach, deemed insufficient to deepen integration in those areas now considered crucial to the functioning of the Union. The European executive thus proved that it had implemented Spinelli's spirit, as Piero Graglia explains, especially when it called for "a far-reaching institutional reform to be implemented with the creation of a new institutional system centered on a European government (*ibid*.: 553)[11]", subject to, the Report specifies, "adequate parliamentary control (European Commission 1975b: 8)," with effective powers in some fields of competence and ready to take on others according to specific common needs. According to this document, the EU was "one aspect of the more general historical global process" that would lead to a "redistribution of decision-making powers throughout society enabling both the efficiency of public administration to be raised and the involvement of the citizen to be intensified (*ibid*.: 3)." In this respect, the principle of subsidiarity was made explicit, gaining particular political weight and being henceforth included among the Community reform instruments in relation to the division of competences. The document upheld "the principle of legal unity," the same principle that characterized the Communities, then "it [was] implicit that the Union institutions would exercise their powers in all fields within their competence in relation to all the Member States (*ibid*.)." According to the Commission, the division of competences between the Union and Member States should take into account the evolving nature of European integration, which provided for different forms of integration. This condition suggested that two formula could coexist to justify Community action in light of the

[9] On the drafting of the report, see also: 1) *Draft Report of the Commission*; 2) *Draft letter accompanying the Report*; 3) *Minutes of the 8 and 20 June 1975 meeting of internal Working Group on European Union*; 4) *Comments and proposed amendments submitted by members of the Commission;* 5) *Notes from the Legal Service on "Protection of Human Righst" and "Potential Powers"*; 6) *Minutes of the meeting of members of the Commission on 11 and 12 October 1973 in Duivenvoorde*", in "SEC(1975)2000 - OJ 345 - Point 16 Projet de lettre d'accompagnement du Rapport sur l'UE", Vol. 1975/9011, cart. Secrétariat général (1967), Activités du Greffe, Documents cotés, Documents SEC, 1975, in Historical Archives of the European Union.

[10] In December 1972, following the Paris Summit and shortly after the presentation of the Vedel Report, Spinelli again proposed setting up a study group within the Commission to draft a new reform plan: "since the Commission will have to prepare institutional proposals for May 1973, adjustments between the Council, Parliament and Commission during the same year, and a report on European Union for 1975, I could ask to do it, assisted by a task force" (Spinelli 1992: 366). On 12 March 1974, in a speech given at Bonn University on the occasion of the Shuman Prize award ceremony, Spinelli pressed the Commission once again, denouncing its inaction and inability to play a political role capable of initiating the reform of the Community system (see Graglia 2008: 549). Spinelli succeded in encouraging the Commission to adopt a truly reformist stance only in late 1974, as Piero Graglia explains: "This time Spinelli's pressure on his fellow Commissioners had […] some effect, at least according to the speech Ortoli gave to his colleagues during the Commission meeting on 9 January 1975, proclaiming a willingness to commit the Commission to political action in order to denounce, through the report on the European Union, the use of the intergovernmental method for to build the future union (*ibid*.: 552)".

[11] The Report was not obviously and completely in line with Spinelli's proposals and original strategy, see Spinelli 1971.

general interests and common objectives to be achieved. On the one hand, "the competence of the Union" was proposed, "which [meant] the areas in which it [could] act," and on the other, "the powers of the Union, meaning the way and means it [could] act (*ibid*.: 4)." The nature and scope of its powers could vary according to the issue, with the possibility of evolving over time if needed. Furthermore, it was reiterated that "any power-transfer process at European level [could not] and [should not] be allowed to impede the attainment of a greater degree of decentralization (*ibid*.: 3)." In other words, it suggested a model inspired by federalism and characterized by the flexibility of the principle of subsidiarity. To dispel any doubts over fears of excessive centralization, par. 12 of the document stressed that "No more than the existing Communities [did] so, European Union [was] not to give birth to a centralizing super-state. On the contrary, "Consequently and in accordance with the *principe de subsidiarité*, the Union [would] be given responsibility only for those matters which the Member States [were] no longer capable of dealing with efficiently (*ibid*.: 4)." If a decision was made to give "the Union competence in areas not specified in the Act of Constitution, the Act [should] be amended by a procedure probably entailing ratification by all the Member States (*ibid*.)".

The principle of subsidiarity was thus adopted as a partly technical and partly political criterion regarding the division of competences, which could be exclusive, concurrent or potential. The same competences that would later be found in the DTEU were anticipated here. It was obvious that in assigning the Union's competence "the *principe de subsidiarité* [was] restricted by the fact that the Union [should] be given extensive enough competency for its cohesion [and effectiveness] to be ensured (*ibid*.: 5)."

This limit achieved its purpose, because it required the establishment of minimum guarantees to maintain the standards of effectiveness of the Community policies, gradually calling for the integration of others. However, it also implied a political process whereby increasingly important fields of competence were devolved from the Member States to the Community. However, the Report assured that "between the exclusive competence of the Union and the Member States [there was] bound to be an extensive border area in which both Union and States [could] have competence (*ibid*.)," possibly becoming concurrent.

In fact, the EU would intervene "only when it felt the need" or could "enact outline legislation to cover the whole field specifying the area reserved respectively for the Union itself and for the Member States," which would remain "free to act on all aspects on which the Union had not taken action (*ibid*.)." In addition, with regard to the exercise of powers (paragraphs 20 and 21), a more legal-administrative and less political use of the principle of subsidiarity was suggested, since what prevailed was not a "criteria to attribute competences to one centre of power or another," but rather a "criterion for the exercise of powers [shared] by several centres of power." Francesco Ingravalle points out that, in the former case, "the principle [had] a political nature, while in the latter it [had] a more legal nature (Ingravalle 2006: 7)."

Finally, the Report remained open to any changes in the institutional balances or transfers of competences regarding relations between the Community and intergovernmental levels: there might be "areas which [fell within] the general competence of the Union where the Union [could] not or [need] not yet be given powers of its own (European Commission 1975b: 10)." This envisaged the possibility of "[intergovernmental] cooperation within the Union" to promote "agreement on certain basic options" and "in [the most] appropriate fields," with a view to leading "at a later stage to the Union been given powers of its own (*ibid*.)" in areas of common interest.

On the other hand, there might be "areas where it would not be considered necessary to give the Union its own powers but to establish organized forms of cooperation subsidiary to the exercise of the Union's own powers (*ibid*.)." Basically, cooperation was linked to integration and, depending on the situation, some of its matters could be gradually transferred to the Community level. The Report stressed that "the nature and scope of these powers [had to] therefore be broad enough to give the Union the dynamism it [needed] (*ibid*.)."

The Commission had envisaged all this for the future European Union to remain "dynamic in character" and "flexible in structure, so that it [could] adapt to political reality and to the requirements of a changing society (*ibid*.: 5)." In addition to a "constitutional" conception of the principle of subsidiarity, the 1975 Report also contained numerous, important recommendations that would later be taken up during the preparation of the DTEU. Later in the 1980s, this document would provide the EP with a theoretical basis to employ subsidiarity in designing the institutional reforms.

2. The Spinelli Project, Subsidiarity and the Federal Nature of the Union

With the Report being set aside following the European Council's decision to hold the first direct European elections and his time on the European Commission now considered over, Spinelli resigned as Commissioner in May 1976. After a period of withdrawal and personal difficulties[12], he decided to continue his political and Europeanist activities within the institution he considered to be a true centre of Community reform: the European Parliament.

Here, Spinelli resumed the constitutional path he had previously pursued with far greater consistency, convinced that after electing the Assembly, it would take the lead in the reform process towards a European federation. With its democratic legitimacy, the EP would in fact obtain the political authority needed to wrest the initiative from governments and gain recognition of its constitutional role. All Spinelli's efforts were geared towards this goal, drawing on his previous experiences, including the 1975 Report (see Graglia 2008: 583; Morelli 2010: 172).

[12] On 1 December 1975, Ursula Hirschmann suffered a cerebral hemorrhage, which led Spinelli to temporarily withdraw from politics, taking "a few months' leave," as he himself wrote in a letter to Giuseppe Lovato (Graglia 2008: 554).

In this Report, the Commission noted that "the States [were] no longer able to cope individually with problems and economic interpenetration [neutralized] the efforts of the various individual countries (European Commission 1975b: 2)," thus suggesting that the principle of subsidiarity be introduced into the Community system in order to more effectively allocate the political and operational competences of the future EU. Under the DTEU, the EP, strengthened by the popular vote, took "constitutional" action and drew up the most significant plan for redefining the EC's political and institutional architecture since its inception. In a speech delivered on 21 May 1980 at the Strasbourg Chamber, Spinelli clearly spurred his colleagues on regarding the goal he had set for himself since his election:

> We should […] ask ourselves why the Community seemed paralyzed and, on one or another issue, is becoming increasingly incapable of taking decisions. It is often said that there is a lack of political will, but that is not true. The political will to be together does exist in the Community, as demonstrated both by the fact that this Assembly has been elected, continues to meet and is capable of doing things together; and by the fact that, despite all their failures, the representatives of our governments continue to seek common solutions to the most serious problems. […] The fact is that we must say that what is lacking today are appropriate institutional instruments that allow needs, feelings, common aspirations to become common political will and action. (Fondo Altiero Spinelli 1980)[13].

The DTEU, whose drafting did not begin until January 1982 within the CIPE[14],

[13] After taking office in the EP, Spinelli began working to highlight all the contradictions inherent in the Community system, starting from the evident anomaly of a Parliament elected by universal suffrage but with almost exclusively advisory functions. In December 1979, an institutional crisis arose over the EP's decision to reject the Community budget. Spinelli, who was appointed vice-president of the Budgets Committee, leveraged this contradiction and led the Assembly into a confrontation with the Council: "We must not be fooled," Spinelli explained to his colleagues in the Chamber, "by those who say that we must save money, because this will cause our States to spend more and make the necessary policies impossible. At every turn, we come up against the need for common policies and every time we say: Unfortunately, we are not prepared. This is a good opportunity to say: The Parliament states that it is possible to move in this direction (Spinelli 1987: 180)." This process ended in May 1980 with the EP being defeated; however, Spinelli succeeded, as Graglia explains, in preparing "the Assembly of MEPs to respond positively" to his call for "action on the very causes of the impotence of the Parliament and the shortcomings of the Community policies implemented so far (Graglia 2008: 599-600)." This was an opportunity to push the Parliament to become more aware of its role and an active promoter of reforms. "With the current institutions and their current procedures and competences (Spinelli 1987: 214)." Spinelli wrote, "the Community is doomed to move from one crisis to another […], at a time when not only the economy but also the Community's foreign policy need to develop continuously, fully and with broad popular consent (*ibid*.)." The Parliament could no longer simply "deplore the inefficiency of the institutions" and "issue opinions (*ibid*.)." Instead, it had to "launch a major and intense debate on the Community's institutional crisis and "appoint an *ad hoc* working group [to draft] the institutional reforms needed (*ibid*.)." On 25 June 1980, in an open letter to the MEPs, Spinelli called for action and consistency from his colleagues whose groups or parts of groups were positive towards European democratic unification in order to discuss and vote on this project, "shaping it as a draft treaty that [would amend] and [supplement] the current ones," and then formally proposing "its adoption to the Community's national governments and parliaments (*ibid*.)".

[14] On 9 July 1980, Spinelli and eight other MEPs formed the *Crocodile Club* in Strasbourg. This group aimed to establish a link with public opinion to keep it informed of the Assembly's initiatives and to use the parliamentary method to pursue the goal of reforming the Treaties by setting up a parliamentary intergroup and an *ad hoc* committee. On 9 July 1981 the CIPE was established, removing the misgivings of members of the PP and some Socialists. It was responsible for drafting amendments to the existing Treaties and started its revision work in

aimed to equip the EP with the suitable instruments, including the principle of subsidiarity, to turn the Community into a true Union, just as Spinelli had advocated in his previous speech (Dastoli, Pierucci 1984: 46-48).

The Treaty provided for wide-ranging reforms and proposed a system to rebalance the political guidelines that had thus far governed the European integration process: intergovernmental cooperation and the so-called "Community method." It put the institutions in order and synthesized the two trends, trying to preserve as much flexibility as possible and ensure the best adaptation opportunities for the Union, enabling it to address global challenges on the basis of institutional consistency and political effectiveness while respecting the principle of democracy.

Therefore, it was implied — and partially concealed — that a gradual transfer of powers from the States to the Union would occur and guide the new European economic and political reality towards forms of supranational statehood. In this way, as Mauro Ferri declared, "the entire heritage of the Community's achievements" would be fully confirmed and "an extension of the Union's competences, both in the actual political sphere and in the economic and social spheres, in all areas such as industry, energy, transport and research where […], due to the limits imposed by the existing Treaties, it [had] never been able to initiate common policies" would be envisaged (*ibid*.: 10). This was possible thanks to the principle of subsidiarity, whose functions were laid out in the 1975 Report. It would then facilitate the transition from an intergovernmental or confederal Union to a supranational or federal Union, with an initial phase where the two practices "coexisted," the scope of which had been specified in the document through the allocation of powers on a subsidiary basis and "cooperation" and "common action" as methods of action.

However, the issue of which approach to adopt was still delicate, especially because how close the principle was to federalism. Subsidiarity was versatile but ambiguous. On the one hand, it showed clear "federalizing" potential, the main fear of the guardians of national sovereignty. On the other, it was capable of disguising this potential by mitigating or restraining the scope of devolution to the Union. For this reason, in order to prevent the debate from foundering on dogmatic and controversial terms such as federalism and confederalism, with the risk of positions becoming entrenched, a decision was made to abandon this initially drafted line and propose a "more pragmatic approach (*ibid*.: 49)."

With this spirit, adopted by the CIPE and the EP, the decision was made to adopt the less divisive principle of subsidiarity as the criterion governing the allocation of competences. During the parliamentary debates, Ferri put forward a motion for a resolution summarizing the underlying principles of the Treaty and indicating the method to be followed. According to this document, which was approved on 6 July 1982, the Union, based on the Community's existing institutions, should operate

January 1982. The parliamentary body was chaired by Socialist Mauro Ferri, assisted by three vicepresidents, Dutch Jouke Jonker (EPP) and Hans Nord (L), and Italian Marco Pannella (Ind.) (Dastoli, Pierucci 1984: 37 and ff). The activity of the *Crocodile Club* was documented by *Crocodile*, a bulletin printed in eleven issues by Spinelli, collected in Pistone 2008.

according to certain fundamental criteria, such as the separation of powers, legitimacy, democratic accountability, Member States participation and the Community's improved decision-making and functioning. However, the cornerstone was the principle of subsidiarity.

In fact, after explaining that the proposal was based on "general ideas that were sufficiently clear to guide the Commission's future work," the chairman of the CIPE presented what he viewed as "one of the cornerstones of the proposal itself," a concept that would "dispel any remaining doubts and hesitations among those who [feared] that [we intended] to push too far ahead on the EU path." Ferri was indeed referring to "the principle of subsidiarity, understood as a fundamental principle according to which, [it was] stated very clearly, the European Union [should] only carry out those tasks which [could] be undertaken more effectively in common than by the Member States separately (European Parliament 1982: 89)." Therefore, the idea of the distribution of competences and the need to act jointly remained unchanged, if circumstances so require or dictate, but the type of common or cooperative action was not specified. This is the ambiguity inherent in the principle, which the drafters of the DTEU skillfully exploited.

From the outset of the CIPE's work, the logic of subsidiarity prevailed, whereby the EU could pursue common policies to achieve greater effectiveness, bringing national wills together in closer cooperation or common action. However, the problem of curbing national self-interest was still far from being overcome, especially where it was concentrated, opposed and expressed through unanimity, thus paralyzing the Community.

In his May 1982 *Lettera ai membri del Parlamento europeo*, Spinelli addressed a series of issues. He argued that based on "a widespread feeling of a shared destiny" among the peoples of Europe, members of the Commission, the Parliament and the Court were "able to pursue and carry out acts based on a common will (Spinelli 1982a: 3)." These persons, representing the European political and ruling class, "[did]not forget the needs of their homelands, but rather learn[ed] to identify and respond to them within the framework of the broader needs of Europe"; in other words, they learned how "to have a constructive, common political will (*ibid*.: 4)."

On the contrary, in the Council, where the defence of national interests limited political vision and caused positions to become entrenched, "this will [was] very often lacking," and when it materialized, it implied "a low degree of European solidarity: it often [led] to the degradation of this solidarity (*ibid*.: 3)." What Spinelli stressed was a more European perception of problems, which on a logic of scale calling for a subsidiary transfer of powers, recognized that genuine Community bodies should be responsible for pursuing and implementing that solidarity, an objective that the Council had often disregarded.

The common EU institutions were the only ones capable of seeing economic problems for what they really were and agree on the need for joint efforts, since the challenges went far beyond the individual Member States' actual capacity for intervention. Work needed to be done to give the Community the right competences

to face these challenges and instruments capable of arriving at solutions and generating common action. To achieve this goal, increased political capacities and the democratic reform of the Community's institutions were essential to overcome "the absurdity" enshrined in the Treaties. On the one hand, the Treaties called for "the gradual establishment of common policies" but, on the other, entrusted "the decision-making power to a body [the Council] capable only of seeking a precarious cooperation on policies that remain[ed] national (*ibid*.: 6)."

Therefore, the reform of the Treaties aimed to put an end to this political paradox because, as Spinelli explained, the time had come for

> A group of States to decide that certain national policies [should] be pooled to create a common policy. In this case, these States [would have to] relinquish their power to take certain decisions, i.e. cede some of their sovereignty and transfer it to an appropriate common set of political bodies. If these common bodies [were] democratic, citizens [would regain], as Community citizens, what they [had] lost as citizens of their countries; but the Member State [would] reduce its sovereignty. Since it [would] no longer decide on certain matters, it [could] not oppose a decision, but it [should] accept it if it remained in the minority (*ibid*.: 5-6).

Therefore, in the wake of this European parliamentary term, the Treaties needed to be reformed to equip the Union with a structure capable of setting a true European course, summarizing the interests of the various political and institutional actors involved and entrusting the competent bodies and appropriate levels with the task of putting into practice this European will using the Community method or the cooperative approach. In addition, instruments needed to be devised that were capable of steering the Union, not too quickly, away from intergovernmental consultation, which was often difficult and ineffective, to more consistent and effective Community action. The implicit and explicit use of subsidiarity — granted to the Union in the DTEU — provided the opportunity to modulate this pace, making use of both the more direct attribution of competences[15] and the method of action to be followed in relation to the objectives to be achieved[16].

3. The Three Options for Subsidiarity in the DTEU: Implicit, Explicit and Potential

According to Spinelli, appointed as rapporteur-coordinator of the CIPE, the reform of the Council and its powers, and therefore the relationship between the intergovernmental system and the Community system, remained "the cornerstone of institutional reform (Spinelli 1982a: 7)." In January 1982, during its first meeting, the CIPE established a timetable for its work and entrusted six rapporteurs[17] with the task

[15] On competences, see Dastoli, Pierucci 1984: 73-74.

[16] On methods of action, *ibid*.: 72-73.

[17] In order of policy areas, they were the French socialist Jacques Moreau, the German EPP member Gero Pfennig, the British conservative Derek Prag, the Gaullist Michel Junot — later replaced by the German socialist Hans-Joachim Seeler —, the Dutch liberal Karel De Gucht and the Italian Christian Democrat Zecchino (see Spinelli 1984b: 4). On the work of the group, see Dastoli, Pierucci 1984: 54-61.

of studying and providing their rapporteur-coordinator with some "reports" on "the competences of the Union in the field of economic policy, internal and external policy, […] social policy, […] political cooperation, security and development aid" as well as on the Union's finances, law and institutions (Spinelli 1982c: 7).

Once collected, the reports would be submitted to the EP for approval, voted on and then go on to form the political basis on which legal experts would draft the Treaty. According to Spinelli, if the CIPE wanted "to open the prospect of resuming the Community's path towards a true political union," it would have to "address the issue of expanding the tasks and competences of the Union and transforming the Commission of the Communities into a true executive and the Parliament into a true legislative assembly (Spinelli 1982a: 6)." These were issues that could not be avoided.

Therefore, the CIPE invited Spinelli to prepare a draft of the preliminary guidelines outlining the work to be carried out and the objectives to be pursued[18]. In this first draft, the principle of subsidiarity, considered "the essence of the Union," was explicitly identified as the criterion governing its competences (Spinelli 1982b), which, depending on the situation, could be *exclusive*[19] (conferred in accordance with the previous Treaties or added for political reasons), *concurrent*[20] (to ensure effective common action on "tasks" considered "essential to the life of the Union") or *potential* (for policies that still remained within the scope of intergovernmental cooperation and could potentially and gradually fall within the scope of common policies) (Spinelli 1982d: 9)[21]. The definition of competences was set out in Art. 12 of the Treaty. As above-mentioned, they could be exclusive, i.e. attributed to the Union by virtue of a specific political choice, wherein the supranational entity was considered the most suitable actor to achieve the best results in certain areas or which attributed to it, under the previous Treaties, specific policies that were already communitized, such as the free movement of persons, goods, capital or commercial policy. In these areas, Member States could not intervene or legislate. Then there were the concurrent

[18] The guidelines that were to characterize the reform were included in the resolution approved by the EP on 6 July 1982. See Spinelli, De Gucht, Pfennig, Prag, Seeler, Zecchino 1984.

[19] They were later defined in Art. 12.1.

[20] Art. 12.2 of the Treaty stated that, with regard to concurrent competences, "the Union shall only act to carry out tasks which may be undertaken more effectively in common than by the Member States acting separately, in particular those whose execution requires action by the Union because their dimension or effects extend beyond national frontiers." It also specified that "a law which initiates or extends common action in a field where action has not been taken hitherto by the Union or by the Communities must be adopted in accordance with the procedure of organic laws," i.e. through a more complicated procedure than the regular one, which entailed greater involvement of Member States.

[21] Beyond the specific nature of competences, Spinelli gave an even broader meaning to subsidiarity, understanding it as the principle governing the "fluid" distribution of political and operational competences as well as tasks, "the content and scope of which," Spinelli wrote, "may vary according to the evolution of the Union (Spinelli 1982d: 9)." The latter, he added, "must have the appropriate powers to ensure consistency, convergence and cooperation among Member States' policies — and to take its own initiatives (whenever the principle of subsidiarity so requires)," in the areas provided for in the previous Treaties and in "general and […] sectoral economic policy," in monetary policy, social policy, cooperation with the Third World and in "the gradual shaping of a genuine common European policy in the area of international relations and security (*ibid*.)." All these competences, Spinelli concluded, "must be established in a variable way depending on the fields and possible stages," but they must be "sufficiently clear" so that the Union "can exercise them effectively" and must "take into account the inevitable prospect and evolution of the Union's tasks (*ibid*.: 9-10)".

competences, which offered a wide margin of discretion in terms of the actors involved in the political and regulatory process. In general, Member States' legislation could intervene until the Union legislated, i.e. outside the scope of its intervention. Conversely, the Union would not exceed the limits imposed by the Treaties, leaving the States with absolute autonomy. However, the former could intervene in various forms and at different rates where there was a clear lack or manifest insufficiency of state power. Concurrent competences brought the Union into the sphere of federal systems, even though it did not intend "to be a super-state" but rather only an effective system with a capacity for intervention appropriate to its ambitions and size (Dastoli, Pierucci 1984: 53).

This type of competence was only accepted and incorporated by the CIPE into the DTEU after a long internal debate, as there were fears that the unscrupulous use of the subsidiary logic might lead the Union to excessive centralization, gradually depriving Member States of their powers. To overcome this problem and ensure that some of these competences were attributed to the Union, a decision needed to be made involving the institutions representing the interests of its two political bodies: the Parliament for its citizens and the Council for its Member States, i.e. an organic law. In this way, Graglia explains, the Union "would have a strong and irreversible impact on the reality of Member States not only in terms of the economy and single market but also specifically regarding social, environmental, labour, rights protection, health, education, transport, television and radio broadcasting policies (Graglia 2008: 602)."

Finally, the Treaty provided for so-called "potential competences," which were not specified, albeit present in the 1975 Report, because they called for federalizing actions in areas considered strategic to the national interest. According to the subsidiarity underlying the DTEU logic, tasks needed to be carried out by the institutions and in the ways that best pursued the common interests of the Union. By virtue of this logic, the whole Treaty was permeated by potential competences, making it flexible in terms of the distribution of tasks, allocation of power and operating procedures. What characterized the Draft Treaty was precisely "the fluidity and internal dynamics among the different spheres of competence and action of the Union," specifically, in the same way as "the transition from state competence to Community competence [was] organized," i.e. on a competitive basis through organic laws, the Treaty "provided for the transition from the cooperation method to common action (Angelino 2003: 161)," which could transfer certain matters from the intergovernmental to Community level.

Potential competences were carefully included because it was believed that rapid progress towards complete economic integration and international pressure would provide impetus to the federalization of foreign, security and defence policy. According to the Draft Treaty, those areas would fall under the potential competences of the Union, even though they were initially intended to remain under the full control of the Member States. At most, the latter could strengthen their cooperation. Nevertheless, Sergio Pistone explains, the letter of the Treaty included "a mechanism

to transfer potential competences to the area of the exclusive or concurrent competences of the Union without needing new treaties (with unanimous consent and ratification) and simply on the basis of a unanimous decision by the European Council (see Pistone 2014: 50). In other words, the latent competences, which were not clearly set out in the Treaty, could also be activated, if necessary, with the unanimous agreement of the States.

In addition to the specific competences, the confederal or potentially federal nature of the EU can also be found in its methods of action. In this case, the scope of its intervention was determined by the method used to achieve the political initiative, which could be either the Community method using common action or the intergovernmental method, if carried out using cooperation. Common actions were "all normative, administrative, financial and judicial acts, […], and the programmes and recommendations issued by the Union itself, originating in its institutions and addressed to those institutions, or to States, or to individuals" (Art. 10.2); while cooperation consisted of "all the commitments which the Member States [would] undertake within the European Council" (Art. 10.3). Their limits were set and defined by the Treaty, but Article 11.1 provided that, under certain conditions, "some matters" could be "transferred from cooperation to common action" — which was irreversible (Art. 11.2) –, bringing "those matters within the exclusive or concurrent competence of the Union"[22]. Finally, all areas of cooperation could be transferred, again by the unanimous decision of the European Council, to common action and "be the subject of concurrent or exclusive competence of the Union"; as Pier Virgilio Dastoli and Andrea Pierucci explain, this was "an implicit case of so-called potential competences (Dastoli, Pierucci 1984: 91).

In the more sensitive area of international relations, the transfer from one method to another was also envisaged in order to achieve the objectives listed in Art. 9 of the Treaty more effectively[23]. In this regard, the Union could "act either by common action or by cooperation" (Art. 63.2). The Treaty, for example, provided that the Council could "extend the field of cooperation, in particular as regards armaments, sales of arms […], defence policy and disarmament" (Art. 68.1). It also specified that "under the conditions laid down in Article 11 […], the European Council [could] decide to transfer a particular field of cooperation to common action in external policy" (Art. 68.2), obviously to achieve a specific macro-European objective.

This mechanism would provide the Union with more consistency and effectiveness, enabling it, according to Pistone, to make that "qualitative leap" towards becoming "a fully democratic, federal Europe that is really capable of acting on the international stage (Pistone 2014: 51)." Finally, it should not be underestimated that,

[22] This could occur, for example, in the field of industrial cooperation (Art. 54.1), where, if "common interest" justified it, the European Council could decide "to convert those forms of cooperation into a common action of the Union." These transfers could also be temporary, i.e. for the period required to solve the problem, as indicated, for example, in Art. 68.4.

[23] This Article contained all the Union's objectives, such as "a human and harmonious development of society," "the economic development of its peoples," "security, peace, cooperation, détente, disarmament and free movement of persons and ideas" and "the harmonious and equitable development of all the peoples of the world."

whether it acted using cooperation or common action, the commitments undertaken would be "implemented by the Member States or by the institutions of the Union" (Art. 10) within a single legal and political framework, i.e. within the scope in which the Treaty placed that initiative, with a view to achieving a more consistent and effective Union. The inclusion of cooperation within the single legal framework ensured that "the legal guarantees provided for in the Treaty [applied] also to it" (Art. 67) (see Dastoli, Pierucci 1984: 73).

It is worth remembering that, thanks to the cautious introduction of the principle of subsidiarity, which was only explicitly mentioned in the Preamble[24], the DTEU envisaged a political-institutional structure that, although it made use of a system of connected vessels, it clearly distinguished Community policies and action from intergovernmental policies and action. The former could appropriately and gradually take over the areas reserved for the latter, whereas the latter, although guaranteed, had a limited scope of action, as they could not interfere with the former. It was like a system of canals and locks, where portions of national sovereignty could be drained from the reservoirs of intergovernmental cooperation into the wider pool of the Union's policies, directing in a harmonious and controlled manner the course of devolving only those competences required to "revive the democratic unification of Europe, of which the European Communities, the European Monetary System and European political cooperation [represented] the first achievements." In Spinelli's words,

> Our project acknowledg[ed] the existence of a sphere of problems that [would be] addressed by the European Council using the cooperation method. However, on the one hand, it prohibit[ed] the intergovernmental method from encroaching on the scope of common action and, on the other, [opened] the door that [made] it possible to move from cooperation to common action (Spinelli 1987: 336).

[24] Where it was stated: "Intending to entrust common institutions, in accordance with the principle of subsidiarity, only with those powers required to successfully complete the tasks they may carry out more satisfactorily than the States acting independently."

References

Angelino Luciano (2003). *Le forme dell'Europa. Spinelli o della federazione*. Genova: Il Nuovo Melangolo

Bednar Jenna (2014). "Subsidiarity and Robustness: Building the Adaptive Efficiency of Federal System". In: Flemming James E., Levy Jacob T. (eds.). *Federalism and Subsidiarity*. New York: University Press, 231-256

Bilancia Paola, D'Amico Marilisa (eds.) (2009). *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*. Torino: Giuffrè

Brentano Heinrich von (1965), *L'Allemagne, l'Europe e le monde. Discours sur la politique étrangère de l'Allemagne*. Paris: Plon

Cangelosi Rocco Antonio (1987). *Dal progetto di trattato Spinelli all'Atto Unico Europeo*. Milano: FrancoAngeli

Cotturri Giuseppe (2002). *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*. Roma: Carocci

Dastoli Pier Virgilio (2014). "L'attualità del Progetto Spinelli". *Il Federalista*, LVI, n. 1-2, 57-64

Dastoli Pier Virgilio, Pierucci Andrea (1984). *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione Europea*. Casale Monferrato: Marietti

De Pasquale Patrizia (2000). *Il principio di sussidiarietà nella Comunità europea*. Napoli: Editoriale scientifica

Donati Pierpaolo (ed.) (2011). *Verso una società della sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*. Bologna: Bononia University Press

Giordano Filippo Maria (2020). "Il Progetto Spinelli e l'Atto unico europeo: i gruppi parlamentari europei di fronte alle prime proposte di riforma sostanziale dei Trattati (1979-1989)". In: Belluati Marinella, Caraffini Paolo, Finizio Giovanni, Giordano Filippo Maria (eds.). *Il Parlamento europeo e le sue sfide*. Milano: FrancoAngeli, 38-60

Giordano Filippo Maria (2020). "La sussidiarietà, un principio alle origini della costruzione europea". In: Ciaffi Daniela, Giordano Filippo Maria (eds.). *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*. Bologna: Il Mulino, 191-206

Giordano Filippo Maria (2023). "Il principio di sussidiarietà nel dibattito politico comunitario nel 1970-1972. Dal Memorandum Colonna alla Conferenza di Venezia". In: Quirico Stefano (ed.), *Democrazia ed Europa nell'età globale. Sfide e prospettive*. Milano: Franco Angeli, 113-123

Graglia Piero S. (2008). *Altiero Spinelli*. Bologna: Il Mulino

Ingravalle Francesco (2006). "La sussidiarietà nei Trattati e nelle istituzioni politiche della UE", POLIS, Università del Piemonte Orientale, Working Paper. n. 55, 1-95

Ippolito Francesco (2007). *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*. Torino: Giuffrè

Malandrino Corrado (2001). "La 'sussidiarietà' nella Politica e nella prassi antiassolutista di J. Althusius a Emden". *Il Pensiero Politico*, a. XXXIV, n. 1, 41-58

Marrone Andrea (2007). "Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica". In: Castorina Emilio (ed.). *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*. Torino: Giappichelli, 150-169

Melchionni Maria Grazia (2014). "Il principio di sussidiarietà nella prospettiva storica, dalla tradizione di pensiero cattolica al trattato di Maastricht". *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. LXXX, n. 2/318, pp. 167-177

Morelli Umberto (2010). "Altiero Spinelli e l'azione federalista. Il sistema comunitario". In: Morelli Umberto (ed.). *Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea*. Torino: Giuffrè Editore

Neri Gualdesi Marinella (2018a). "Rapporto Vedel". In: Giordano Filippo Maria, Cavallaro Maria Elena (eds.). *Dizionario storico dell'integrazione europea*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 5731-5734

Neri Gualdesi Marinella (2018b). "Rapporto Tindemans". In: Giordano Filippo Maria, Cavallaro Maria Elena (eds.). *Dizionario storico dell'integrazione europea*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 5726-5731

Pistone Sergio (2008). "L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli. Ristampa anastatica di 'Crocodile - Lettera ai membri del Parlamento Europeo' - 1980-1983 and "Nota Informativa sull'attività del Parlamento Europeo" - 1979-1984". Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino: Celid

Pistone Sergio (2014). "A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una costituzione federale europea". *Il Federalista*, LVI, n. 1-2, 34-56

Ponzano Paolo (2009). "Il trattato 'Spinelli' del febbraio 1984: l'avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea". In: Lehmann Wilhelm (ed.). Altiero Spinelli – federalista europeo. Brussels: European Parliament, 41-47

Savarese Paolo (2018). *Sussidiarietà e il bene comune*. Roma: Edizioni Nuova Cultura

Spinelli Altiero (1971). "Le plan Pompidou pour l'Europe: une chance à saisir". *Le Monde*, 30 March 1971

Spinelli Altiero (1982a). "Che cosa ci si può aspettare dal Consiglio?". *Crocodile - Lettera ai membri del PE (1980-1983)*, n. 8 (May 1982). In: Pistone Sergio (2008). "L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli. Ristampa anastatica di 'Crocodile - Lettera ai membri del Parlamento Europeo' - 1980-1983 and "Nota Informativa sull'attività del Parlamento Europeo" - 1979-1984". Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino: Celid, 1-11

Spinelli Altiero (1982b). "Commissione per la riforma dei trattati". *Nota Informativa sull'attività del PE (1979-1984)*, nota 32, n. 5 n.s., (June 1982). In: Pistone Sergio (2008). "L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli. Ristampa anastatica di 'Crocodile - Lettera ai membri del Parlamento Europeo' - 1980-1983 and "Nota Informativa sull'attività del Parlamento Europeo" - 1979-1984". Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino: Celid, 1-4

Spinelli Altiero (1982c). "I lavori della Commissione istituzionale". *Crocodile - Lettera ai membri del PE (1980-1983)*, n. 8 (May 1982). In: Pistone Sergio (2008). "L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli. Ristampa anastatica di 'Crocodile - Lettera ai membri del Parlamento Europeo' - 1980-1983 and "Nota Informativa sull'attività del Parlamento Europeo" - 1979-1984". Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino: Celid, 1-11

Spinelli Altiero (1982d). "Il progetto di orientamento della Commissione Istituzionale". *Crocodile - Lettera ai membri del PE (1980-1983)*, n. 8 (May 1982). In: Pistone Sergio (2008).

"L'ultima battaglia federalista di Altiero Spinelli. Ristampa anastatica di 'Crocodile - Lettera ai membri del Parlamento Europeo' - 1980-1983 and "Nota Informativa sull'attività del Parlamento Europeo" - 1979-1984". Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Torino: Celid, 1-11

Spinelli Altiero (1987). *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*. Bologna: Il Mulino

Spinelli Altiero (1989). *Una strategia per gli Stati uniti d'Europa*. Bologna: Il Mulino

Spinelli Altiero (1992). *Diario europeo (1976-1986)*. Vol. III. Bologna: Il Mulino

Tolomeo Luana (2014). "Il principio di sussidiarietà". In: Cagnazzo Alessandra, Toschei Stefano, Tuccari Francesco (eds.). *Sanzioni amministrative in materia urbanistica*. Torino: Giappichelli pp. ???

Willame Jean-Claude (1977)." Le rapport Tindemans sur l'Union européenne. Genèse, elaboration, réactions, destin". *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 764(18), 1-33

Yıldırım Mehemet Cevat (2014), "Il Progetto Spinelli e la sua eredità". *Il Federalista*, LVI, n. 1-2, 65-86.

Documents

European Commission (1975a). "Report of the Commission on European Union". *Bulletin of the European Communities*, Sup. 5/75

European Commission (1975b). "Report of the Commission on European Union". COM(75)400, Brussels 25 June1975

European Parliament (1972). "Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament. 'Vedel Report'". *Bulletin of the EEC, Office for Official Publications of the EC*, n. 4, 7-91

European Parliament (1982). "Reform of the Treaties and the EU, EP Debates. Sessions 1982-1983. Verbatim Reports of the Minutes of the Sittings from 5 to 9 July 1982", *Official Journal of the European Communities*, n. 1-287, 1-340

Fondo Altiero Spinelli (1972). "Quelques idees concernant les politiques communes industrielle, de la recherche scientifique et technologique, de l'environnement, regionale, qui devraient etre inscrites dans les propositions de la Commission pour la preparation du Sommet. Note de M. Spinelli", Bruxelles 20 mars 1972. In: cart. E, *Commissaire CEE politique industrielle et recherche*, file 30, *Articles publiés, discours et notes*, p. 2, in Historical Archives of the European Union

Fondo Altiero Spinelli (1980). "Consiglio e Parlamento al momento della verità", Speech by Spinelli relating to the debate on the Council Communications of 21 May 1980, (IX/1043/89), in FAS-36, *Interventions, entretiens et articles au Parlement Européen, Documents from 13 Jan. 1979 to 16 Dec. 1980*, pp. 1-2, in Historical Archives of the European Union

Report Tindemans (1976). "European Union Report by Mr Leo Tindemans to the European Council". *Bulletin of the European Communities*, Sup. 1, 5-37

Spinelli Altiero, De Gucht Karel, Pfennig Gero, Prag Derek, Seeler Hans-Joachim, Zecchino Ortesio (1984). "Report drawn up on behalf of the Committee on Institutional Affairs on the preliminary draft Treaty establishing the EU. Explanatory Statement". *EP Working Documents 1983-1984*, doc. 1-1200/83/B (30 Jan. 1984), 3-16

The construction of Europe in a multipolar era: actors, movements, actions (1989-2009)

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 87-99
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

"Humanitarian corridors": a best practice in migrations management

Paolo Naso

> Fear asks: "Is it safe?" Opportunism asks the question: "Is it political?" Vanity asks: "Is it popular?" But conscience asks the question: "Is it right?'" And there comes a time when you have to take a stand that is neither safe, nor political, nor popular, but one must take it because your conscience tells you it is right.
>
> Martin Luther King

For over ten years, Italy has been implementing a best practice for migration management known as "humanitarian corridors"[1]. Traditionally, the term has a technical military meaning that refers to a mechanism for protecting the civilian population for whom, during a conflict, escape routes are opened that are as safe and protected from fighting as possible.

The "corridors" we write about in this essay, although characterized by the same "humanitarian" purpose, have a different dynamic: since their inception, they have been proposed as a legal and safe way to guarantee refugees in particularly vulnerable conditions access to the procedure for recognizing refugee status. The problem is that, according to the law in force in Italy and in most Schengen countries (see Moses 2013), the right to apply for recognition is reserved for individuals who have already entered the national territory. The paradox and main limitation of the current asylum rules lie in this precondition, which pushes many individuals who would potentially be entitled to refugee status to try to enter the Schengen area illegally in the hope that, once they arrive, they will be able to submit their application.

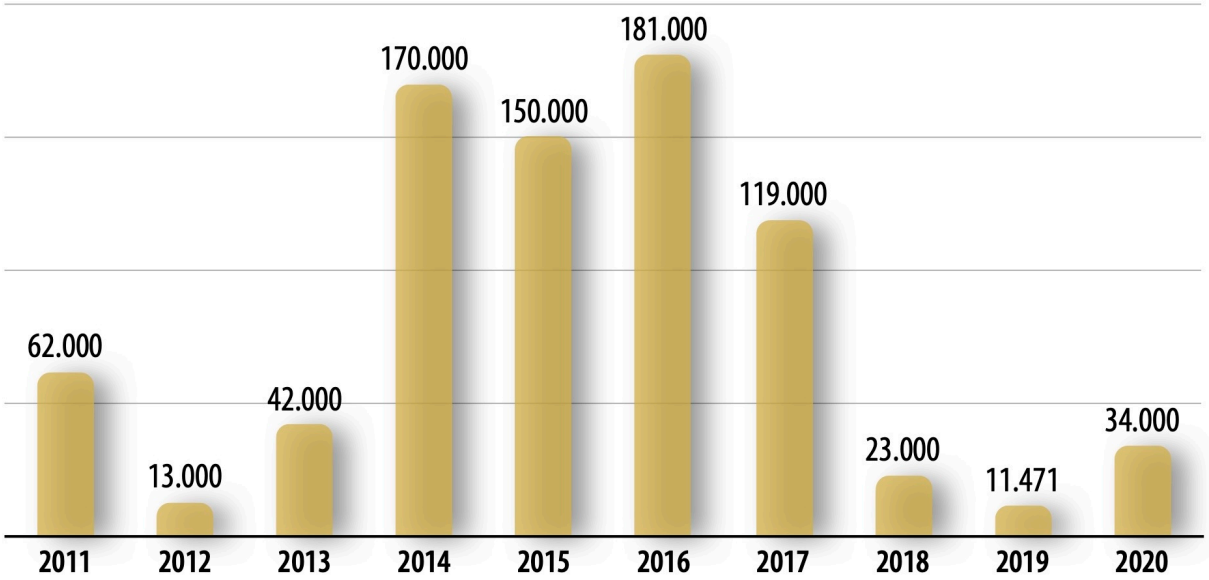
The human cost of this procedure is extremely high and morally intolerable, especially in view of the increase in migratory pressure along the central Mediterranean route, caused by the serious political instability in the countries involved in the so-called "Arab Springs" (see De Sousa 2014).

Paolo Naso, Università La Sapienza - Roma, paolo.naso@uniroma1.it

[1] Numerous scientific essays have described specific aspects of humanitarian corridors. Among others, we would like to mention Pappalardo 2023; Garofalo 2017; Gois, Falchi 2017; Marchetti, Manocchi 2018; Marchetti 2018; Morozzo Della Rocca 2017; Palm 2018; Rolando 2018; Sangiorgi 2018; Naso 2019; Nalbone 2020; Naso 2024.

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14008

Migrant arrivals in Italy 2011-2025



Source: ISMU 2023

In the same years, according to IOM sources, there were at least 30,000 victims of Mediterranean "immigration"[2].

This is the backdrop against which a veritable massacre took place in 2013 when, on October 3, just off the small island of Lampedusa — 110 nautical miles from Sicily and 70 from Tunisia — a shipwreck occurred in which 368 refugees died. It was not the first accident of this kind, nor will it be the one with the highest number of victims in the history of recent Mediterranean migration[3]. What made the difference was the direct and anguished testimony of dozens of survivors and, above all, the accounts of some of the rescuers, which had a significant impact on Italian public opinion. The particular awareness of the October 3 tragedy is due primarily to the testimony of several volunteers, almost all islanders, who intervened to rescue the survivors. Thanks in part to their initiative and political pressure, combined with that of various NGOs engaged in search and rescue efforts, since 2016, October 3 has been designated the Day of Remembrance and Reception, pursuant to Law 45/2016, established to remember and commemorate all victims of immigration and to promote awareness-raising and solidarity initiatives. The timely construction of a collective memory of that event, involving survivors, islanders, law enforcement agencies, NGO workers, journalists, and tourists, had an important effect in terms of mobilization. The effects were significant: on October 13, 2013, the Italian government launched

[2] See https://missingmigrants.iom.int/mediterranean (accessed June 10th, 2026).

[3] According to the UNHCR, 3,231 migrants died during the Mediterranean crossing in 2021, 1,881 in 2020, 1,510 in 2019, and over 2,277 in 2018. The number could be even higher with deaths and missing persons along land routes through the Sahara Desert and remote border areas. The Mediterranean is seeing an increase in deaths and tragedies, as revealed by the graphic representation of UNHCR data (see www.unhcr.org/it, June 10th, 2022, accessed February 6th, 2024).

Operation Mare Nostrum (Tazziol 2016), which ended on October 31, 2014, and was therefore carried out under the governments headed by Enrico Letta and Matteo Renzi; and on May 18, 2015, the European Union promoted a search and rescue program officially called European Naval Force in the South-Central Mediterranean, known as Sophia, which ended in 2020. The transfer of SAR operations in the Mediterranean from Italian to European responsibility was largely due to the determination of Prime Minister Renzi, aided by Italy's six-month presidency of the EU (July-December 2014)[4].

1. The civil society

At the same time, civil society also mobilized, for whom Lampedusa had become a symbol of hospitality and solidarity (see Albera 2025; Cuttitta 2012; Bartolo 2018; Bartolo, Tillotta 2017)[5].

The experience of the "Humanitarian Corridors" (CU) matured in this context and in the consolidated ecumenical relationship between two religious entities: the Federation of Protestant Churches in Italy and the Waldensian Board on the one hand, and the Community of Sant' Egidio on the other. In short, we are dealing with public actors with a specific religious and even confessional character, characterized by a recognized capacity for charitable intervention — diaconal in current Protestant parlance — and theological elaboration on current issues of public relevance.

The date, which is not only symbolic, from which the reflection that would lead to the conception and creation of the CUs actually began, is certainly October 3, 2013. A little less than a year later, from September 7 to 9, 2014, the usual meeting "Religions and Cultures in Dialogue" took place in Antwerp (Belgium), promoted by the Community of Sant'Egidio and attended, as was often the case, by the moderator of the Waldensian Table, Eugenio Bernardini. During that meeting, the founder of the Community, Andrea Riccardi, its president, Marco Impagliazzo, and Bernardini himself discussed the urgent need for a proposal and a concrete ecumenical initiative on the issue of irregular migration in the Mediterranean. It was the beginning of a dialogue that soon involved a group of Catholic and Protestant experts. The Federation of Protestant Churches in Italy (FCEI) — an inter-church body representing Protestant mainline denominations such as Waldensians (reformed), Methodists, Baptists, Lutherans the Salvation Army — promptly expressed its support for the initiative and mobilized the nascent structure of *Mediterranean Hope – Refugee and Migrant Pro-*

[4] Operation Sophia, formally European Union Naval Force Mediterranean (EU NAVFOR Med), was a military operation of the European Union that was established as a consequence of the April 2015 Libya migrant shipwrecks with the aim of neutralizing established refugee smuggling routes in the Mediterranean. The operational headquarters was located in Rome. The EU mandate for the operation ended on March 31 2020. The history of the various search and rescue missions in the central Mediterranean carried out by the EU is summarized in EPRS | European Parliamentary Research Service (Orav 2024).

[5] Among other titles showing how Lampedusa became an international symbol. On the topic, we can refer to some movies or documentaries, the most known and internationally awarded, *Fuocoammare*, by Gianfranco Rosi 2017.

gram, which was then taking its first steps, surpassing and expanding the activities of the pre-existing Refugee and Migrant Service[6].

The general objective was to open up a "legal route" that would allow refugees and migrants to avoid violent and risky blackmail by traffickers by accessing legal and safe immigration routes. The more specific objective was to identify the legal basis for formulating a project to be submitted to the Italian government for approval. After a thorough study phase, the working group saw the possibility of linking up with the regulations governing visas issued by Schengen countries. In particular, Article 25 of the Treaty Regulation allows Member States to issue a visa

> with limited territorial validity […] when, for humanitarian reasons or reasons of national interest or by virtue of international obligations, the Member State considers it necessary to derogate from the principle of compliance with the conditions of entry

laid down in the Regulation. With some exceptions, such visas have "limited territorial validity" to the territory of the issuing Member State (see European Parliament, European Council 2009). On this legal basis, the ecumenical working group drew up a plan for the opening of "humanitarian corridors" for a thousand beneficiaries, which was submitted to the relevant ministries. At the time, the government was headed by Matteo Renzi and the relevant ministers were Angelino Alfano at the Ministry of Interior and Paolo Gentiloni at the Foreign Affairs, who showed interest in the proposal[7], delegating the verification of its feasibility to ministry technicians (Gentiloni 2018). Mario Giro, one of the founders of the Community of Sant' Egidio, was Deputy Minister of Foreign Affairs with responsibility for international cooperation (Giro 2016). The negotiation phase focused on the procedures to be adopted which, once agreement had been reached, were specified in a protocol signed on December 15, 2015. The cornerstone of the mechanism was the issuance of a visa "for humanitarian reasons" by Italian consulates in the countries of departure — the first CU concerned Lebanon and Morocco, with Ethiopia also in the pipeline — to individuals who, due to documented vulnerabilities, could apply for refugee status as soon as they entered Italy. Based on these criteria, the cases investigated by humanitarian workers operating in the countries of departure had to meet a criterion compatible with the asylum application. Once in Italy, beneficiaries would enter an integration process that included, in addition to hospitality for an appropriate period of time — in practice between one and two years — schooling for minors, Italian language lessons, and job placement.

Some aspects of this first Protocol deserve further consideration. First, it embraced a flexible and inclusive interpretation of the right to asylum. The potential beneficiaries of the project included not only 'displaced persons in clear need of inter-

[6] In particular, the Assembly voted on the document "Welcoming those who are strangers". *Nev* December 9th, 2015 (accessed February 6th, 2024).

[7] On January 17, 2018, Minister Gentiloni wrote a letter to the presidents of the organizations promoting the Humanitarian Corridors to express his support (see also Ministry of Foreign Affairs/Ministero degli Affari Esteri 2026).

national protection' and 'persons recognized by the UNHCR, at least *prima facie*, as deserving of refugee status' under the 1951 Geneva Convention and the related 1967 Protocol, but also individuals who

> due to their vulnerability, would be easy victims of trafficking or would have no chance of reaching Europe, even though they do not fall within the categories provided for by the Geneva Convention, such as, for example, women alone with children, victims of trafficking, the elderly, people with disabilities or serious illnesses[8].

With this definition, the Protocol extended the principle of protection from essentially individual cases to groups of individuals at risk of survival; on the other hand, it also included serious illnesses, single mothers, and victims of abuse and trafficking among the risk factors. A second element to highlight is that the project was not limited to opening a safe and legal route to asylum, but also included a series of measures to integrate beneficiaries into the national social and productive fabric, such as rapid and effective literacy training in Italian, the active participation of parents in their children's schooling, attendance at vocational training courses, internships, and other forms of gradual introduction to work. These are stages in an 'integration chain' that the promoters carefully designed for two reasons: the goal of ensuring the gradual autonomy of the beneficiaries was considered essential and indispensable; it was necessary to limit the duration of assistance to the beneficiaries, the costs of which — as we will explain shortly — were borne by the promoters. This attention, suggested by the promoters' long experience in programs for the integration and social inclusion of migrants[9], played a very positive role in protecting the humanitarian corridors from smear campaigns, which have affected other reception experiences, such as the Protection System for Asylum Seekers and Refugees (SPRAR), accused too lightly of keeping people "doing nothing"[10].

Finally, it is important to highlight the financing arrangements for the project: the costs of opening the corridors, identifying and transporting beneficiaries to Italy, and providing accommodation for a "reasonable period" were entirely covered by the Community of Sant 'Egidio, the Federation of Protestant Churches, and the Waldensian Board. With this choice, the proponents intended to make a direct contribution to the rapid launch of a "good practice", which would otherwise have been impossible if the necessary funds had been obtained through an Italian or European public tender. They also wanted to provide an ethical response to the shadow of corruption linked to the reception of immigrants, as documented by the 2013 "Mondo di

[8] Technical protocol for the implementation of the project Opening of Humanitarian Corridors between the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, the Ministry of the Interior, the Community of Sant' Egidio, the Federation of Protestant Churches, and the Waldensian Board. The text of the Protocol has not been published but was obtained from the offices of the FCEI based in Rome, Via Firenze 38 (see Sant' Egidio 2025).

[9] In particular, the Federation of Evangelical Churches in Italy established the Refugee and Migrant Service as early as the 1980s (Naso 2026-forthcoming). The Community of Sant'Egidio has a long history of intervention on behalf of migrants, well documented in Marazziti 2019.

[10] Among the newspapers that stood out most in the campaign against the SPRAR network was Il Giornale, originally owned by the Berlusconi family. See eg "Rifugiati. Ecco il fallimento del nostro Sistema di accoglienza". *Il Giornale*, May 2nd, 2016.

Mezzo" investigation (see Abbate 2012)[11]. The Protocol was signed on December 15 at the Ministry of the Interior, in the presence of the new president of the FCEI, Rev. Luca M. Negro, the president of the Community of Sant' Egidio, Marco Impagliazzo, moderator Bernardini, and the directors-general of the two ministries involved.

2. From Italy to Europe

Thanks to the positive experience in Italy, the advocacy efforts of the Evangelical Churches and the Community of Sant 'Egidio to extend the humanitarian corridor model to other European countries have been relatively successful in France (500 people) (Sant'Egidio 2026) and Belgium (300) (Sulewski 2025)[12]; small-scale experiments have been carried out in San Marino[13] and Andorra[14], while in the fall of 2019, in some German Länder, led by the Evangelical Church of Westphalia, the NeST project was launched, inspired by the Italian model of humanitarian corridors, although the identification of beneficiaries is essentially delegated to the UNHCR (see Möller 2026-forthcoming)[15].

Given the peculiarity of the French secular model — based on a principle of strict separation between the powers of the state and those of religious communities — subsidiary cooperation between republican institutions and various religious associations (the French Episcopal Conference, the Protestant Federation of France, the Protestant diaconal structure FEP, the Community of Sant' Egidio, and Caritas) appears to be of particular importance, as President Hollande pointed out at the signing ceremony for the Protocol held at the Élysée Palace on March 14, 2017:

> This Protocol confirms that in a secular Republic, fruitful collaborations with the Churches are possible and indeed desirable [...] A secular Republic means working with all those who, through their convictions, want to commit themselves to the general interest[16].

Shortly thereafter, other corridors were opened in Italy on the initiative of the Italian Episcopal Conference, Caritas, the Migrantes Foundation, and the Community of Sant' Egidio. On January 12, 2017, these Catholic associations signed a protocol for 500 beneficiaries, entirely similar to the "ecumenical" one of 2015, except for the

[11] The investigation called "Mafia Capitale" began in 2012 following the reports of journalist Lirio Abbate and downloaded the existence of a criminal network that controlled the contracts for the management of funds for the reception and integration of migrants.

[12] On the topic, see also "Couloir humanitaire" vers la Belgique pour 150 réfugiés syriens, November 22nd 2017 (www.emb-net.be/fr/couloir-humanitaire-vers-la-belgique-pour-150-refugies-syriens (accessed June 9th, 2026).

[13] After the first experiment in 2017, the Republic of San Marino approved a law for the permanent establishment of humanitarian corridors, Law 30 April 2021 n. 79 (www.stillirise.org/uploads/2024/04/legge-san-marino-ita.pdf) (accessed June 9th, 2026).

[14] See "Humanitarian Corridors: Andorra opens to refugees", May 7 2018 (www.santegidio.org/pageID/30284/langID/en/itemID/25448/Humanitarian-Corridors-Andorra-opens-to-refugees.html) (accessed 6th June, 2026).

[15] See Neustart in Team (NeST) (www.infomigrants.net/en/post/16727/new-german- resettlement-program-enlists-members-of-civil-society-as-mentors-to-help-refugees-integrate-better) (accessed 6th June, 2026).

[16] "France sets up 'humanitarian corridors' to welcome vulnerable refugees" (www.santegidio.ch/2017/03/france-met-place-couloirs-humanitaires-accueillir-refugies-vulnerables); Institut Français des Relations Internationales 2024.

place of departure, which was Ethiopia, for the benefit of refugees of Somali, Sudanese, and Eritrean origin[17].

The debut of the Conte I government (June 1, 2018) with Minister Salvini at the Interior Ministry, while undermining established integration policies and limiting the criteria for admission to asylum seekers' protection, did not block the humanitarian corridors program; however, it made the prospects for integration more difficult and uncertain. In the 'war' against NGOs operating rescue missions in the Mediterranean, humanitarian corridors have in fact become the 'good tool' to be proposed against sea rescue, to the point that the government wanted to speed up some resettlement programs, improperly defining them as 'humanitarian corridors' (Carli 2019): a first contingent of 51 refugees from Libya was welcomed on November 14, 2018, by Salvini himself; two other groups arrived on December 18, 2018 (103 refugees) and April 19, 2019 (147 refugees), also from Libya.

While welcoming this additional form of humanitarian corridors, the promoters of the CUs have never spared criticismof the policy of closure towards migrants and asylum seekers, opposing the Security Decrees (see Riccardi 2019) and expressing full support for the activities of NGOs (AgenSIR 2019)[18] to the point of declaring themselves willing to take charge of the reception of 147 refugees who, in August 2019, were forced to remain on board for 19 days because the Interior Ministry refused to grant them a port of disembarkation. After a long trial, in 2025 the Court of Cassation found the minister not guilty of the crimes charged[19].

3. "European" humanitarian corridors

Bolstered by unexpected recognition, including the Nansen Refugee Award[20], the leaders of the evangelical churches in particular engaged in international ecumenical action, both to encourage other countries to adopt the CU policy or increase the number of beneficiaries, and to persuade the European institutions themselves to open a "community" corridor. At the beginning of 2016, the president of the FCEI, Luca M. Negro, pushed in this direction by sending a letter to the Minister of the Interior, Luciana Lamorgese, and the Deputy Minister of Foreign Affairs, Emanuela Del Re, in which he reiterated the need to open new "European humanitarian corridors as a strategic tool for the sustainable management of the arrival of vulnerable persons"[21].

[17] The history of the humanitarian corridors managed by Caritas and other Catholic associations is reported on the organization's official website (www.caritas.it/corridoi-umanitari-universitari-lavorativi) (accessed June 9th, 2026).

[18] The letter, addressed to Prime Minister Giuseppe Conte and Interior Minister Matteo Salvini, was signed by FCEI President Luca M. Negro and Waldensian Table Moderator Eugenio Bernardini: "This gesture", explain the two Protestant leaders, "has an eminently humanitarian significance for us and responds not only to the evangelical vocation of Christian hospitality and love, but also to the urgent need to bring to safety people who have already suffered and are guilty of nothing more than fleeing war and persecution" (Agenzia Nev 2019).

[19] See "Con la sentenza della Corte di Cassazione termina ufficialmente il lungo iter giudiziario che ha coinvolto il leader della Lega negli ultimi sei anni". *Il Giornale*, December 17th, 2025.

[20] The project's growing recognition is also attested to by the awards it has received: the Colomba d'oro per la pace (Golden Dove for Peace) from Archivio Disarmo in 2016, the Lucchetta journalism award in 2017, and the prestigious Nansen Award from the UNHCR in 2019.

[21] Migrants, European humanitarian corridors (see FCEI 2016).

In the following years, the call for the Europeanization of the CU was a constant feature of the FCEI's action, supported by the Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME 2024). In 2019, during the Week of Prayer for Christian Unity, the FCEI, CEI, Tavola Valdese, and the Community of Sant' Egidio published a joint appeal stating: "We felt the need to join our voices," wrote Italian Protestants and Catholics, "just as we have worked together on many occasions in the field of immigration, enabling the creation of the first humanitarian corridors, initiated by the Community of Sant' Egidio, the FCEI, the Waldensian Board, the CEI, and Italian Caritas." At a time when

> we celebrate the gift of unity and fraternity among Christians, we wish to explain to everyone that for us, helping those in need is not a gesture of do-goodism, naive altruism or, worse still, convenience: it is the very essence of our faith[22].

The highlight of this European campaign was the conference organized by the FCEI, the Waldensian Board, and the Community of Sant' Egidio, in collaboration with the Church Commission for Migrants in Europe (CCME), at the European Parliament on International Human Rights Day[23]. On that occasion — attended by the Vice President of the European Parliament, Massimo Cataldo, representatives of the UNHCR, and all the main political areas represented in Brussels — the promoters re-proposed the key points of the proposal: the opening of European humanitarian corridors within the framework of a pact between the institutions and civil society of the various member countries; guidance for beneficiaries before departure; the complementarity of the project with regard to the commitments already made by the States. The final outcome of that meeting, however, was essentially inconclusive because the various political parties, which had expressed interest in the Italian experiment, did not make any concrete and operational commitments. Confirming this lack of response, we can cite the fact that the European Parliament has never approved a motion supporting Humanitarian Corridors, and in the new Migration and Asylum Pact on the issue of the migratory emergency in the Mediterranean[24] and deaths at sea, there is no reference to this good practice.

4. From good practice to policy

In summary, from 2015 to the present, FCEI, the Waldensian Board, and the Community of Sant' Egidio have signed six protocols "together"[25] — three from Lebanon,

[22] See "Catholics and Evangelicals: saving migrants at sea and expanding humanitarian corridors". *Vatican News*, January 22nd, 2019.

[23] See "European humanitarian corridors, the commitment of the government and EU institutions". *Nev*, December 11th, 2019.

[24] See European Parliament, "MEPs approve the new Migration and Asylum Pact", April 10th, 2024 (www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact) (accessed June 10th, 2026).

[25] The first protocol was signed on December 15, 2015, for 1,000 beneficiaries from Lebanon. Other protocols were signed on the following dates: November 7, 2017 (1,000 beneficiaries from Lebanon); April 20, 2021 (300 beneficiaries from Libya); July 30, 2021 (1,000 beneficiaries from Lebanon); November 4, 2021 (1,200

two from Libya, and one from Afghanistan (via Pakistan) — for a total of 6,000 beneficiaries who have been welcomed into facilities linked to the proposing entities. The beneficiaries came mainly from Syria and Afghanistan, followed by smaller numbers from Sudan, Palestine, Lebanon, Iraq, and other countries in the Middle East and sub-Saharan Africa. The opening of CU from countries other than Lebanon marks a politically significant step because it broadens the perspective from the specific case of Syrian refugees to the much more controversial issue of sub-Saharan migrants in public debate.

As has often been pointed out, one of the characteristic features of CUs is that they are not only a legal and safe way to access the right to asylum by avoiding dangerous crossings, but also, from their very inception, they outline a path to integration that is achieved thanks to the contribution of various actors in civil society, starting with local and national evangelical diaconal agencies. The data collected by MH offices on a sample of approximately 1,500 beneficiaries offer useful food for thought. There are 16 regions involved in reception projects, confirming that this is a widespread and participatory initiative[26].

Conclusions

In almost ten years, the CU experience has established itself as a sustainable model for managing migration flows while respecting human rights and supporting the integration and social inclusion of beneficiaries. We are therefore facing an anniversary that suggests an assessment of this *best practice*, which, to date, is one of the rare attempts[27] to open a passage in 'Fortress Europe' (Krasna 2018)[28], providing a response to the problem of irregular migration and the tragedy of refugees who lose their lives in an attempt to reach Italy via the central Mediterranean route.

As Pope Francis also noted[29], the CU has been a high point in ecumenical practice, certainly the most visible and significant area in terms of common witness.

beneficiaries from Afghanistan); December 20, 2023 (1,500 beneficiaries from Libya). Since 2017, other corridors have been added by Caritas and the Community of Sant' Egidio. On May 3, 2019, the same entities renewed the Protocol for 600 beneficiaries, extending the departure points to Ethiopia, Niger, and Jordan. The texts of the protocols are available in the Archives of the Federation of Evangelical Churches and the Community of Sant'Egidio. The text of the first, signed in 2017, which serves as a guideline for subsequent ones (see Naso 2024: 229).

[26] The data was provided to us by the Mediterranean Hope Office – Refugee and Migrant Program of the FCEI.

[27] Other legal routes of entry into Italy were the 'resettlements' of refugees under UN protection abroad, operated by the UNHCR on the basis of quotas defined annually by the Italian government, and 'evacuations'. According to sources at the Ministry of the Interior, in the years when the CU was launched, the resettlement quotas in Italy did not exceed a few hundred beneficiaries, National Commission for the Right of Asylum, Statistical Notebook from 1990 to 2018, 2018, at www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it. (accessed February 5th, 2024). Evacuations are sporadic autonomous measures taken by the Italian government, such as the one carried out by Minister Salvini in 2022 for a hundred refugees in Libya (see www.interno.gov.it/it/notizie/giunti-italia-99-rifugiati-e-richiedenti-asilo-vulnerabili-dalla-libia (accessed February 5th, 2024).

[28] The expression 'Fortress Europe' had already been adopted by the in FCEI 1989.

[29] After mentioning the joint commitment of the FCEI, the Waldensian Board, and the Community of Sant' Egidio, in a public meeting that brought together hundreds of CU beneficiaries, the Pope said: "I really like that Christians are coming together to work on this, together, as brothers and sisters that we all are, and not emphasizing our differences" (Cernuzio 2023).

This "good practice" has gone through different political phases and has made inroads into parties and sectors of public opinion that are generally opposed to measures that, in some way, favour immigration. In the case of the CU, the moral authority of the proposing bodies, their direct financial commitment to supporting the project, and the effectiveness of the integration measures adopted have opened a breach and led to a generally favourable opinion of this model of "good immigration," which is also fully functional in terms of the needs of the Italian labour market. While pointing out the criticality or failure of the 'Europeanization' of this good practice, the proposal and implementation of the CUs is the most obvious case of 'ecumenical political diaconia' that fits fully within the action of subsidiarity (see Nastasi 2016)[30] and, in particular, within the framework of Article 118 of the Constitution: the CUs, in fact, give concrete expression to the principle that "Regions, metropolitan cities, provinces, and municipalities shall promote the autonomous initiative of citizens, individually and in association, for the performance of activities of general interest, on the basis of the principle of subsidiarity". And here is the challenge facing the social action of the Third Sector and the religious actors operating within it: to promote social action which, in accordance with the ethical principles that guide their theology, is not a substitute for the action of political decision-makers but, in dialogue with them – even critical dialogue – produces good practices capable of being transformed into permanent and structured policies.

[30] The principle of subsidiarity, formally included in the Italian Constitution in 2001, postulates a synergy between anti-government and social actors at different levels who cooperate on specific social projects.

References

Abbate Lirio (2012). "I quattro re di Roma". *L'Espresso*, December 12th, 2012.

AgenSIR (2019). "Migrants: Evangelicals write to Conte and Salvini, ready to welcome Open Arms refugees", August 8th, 2019 (www.agensir.it) (accessed February 5th, 2024).

Albera Dionigi (2025). "*Lampedusa. Una storia mediterranea*". Rome: Carocci.

Bartolo Pietro (2018). *Le stelle di Lampedusa*. Milano: Mondadori.

Bartolo Pietro, Tillotta Lidia (2017). *Lampedusa: Gateway to Europe*, London: MacLehose Press

Carli Andrea (2019). "Migrants, what are the humanitarian corridors proposed by Salvini". *Il Sole 24 Ore*, January 9th, 2019.

Cernuzio Salvatore (2023). "Migranti, il Papa: con i corridoi umanitari vita e dignità. Grazie ai Governi che accolgono". *Vatican News*, March 18th, 2023.

Cuttitta Paolo (2012). *Lo spettacolo del confine. Lampedusa tra produzione e messa in scena della frontiera*. Milano: Mimesis.

De Sousa Ferreira Susana (2014). "Migrations and the Arab Spring – a new security nexus"*?*. *Human Security Perspectives*, n. 10(1), 62-90.

Garofalo Sabrina (2017). "La frontiera mediterranea possibile. L'esperienza dei corridoi umanitari". *Occhiali. Rivista sul Mediterraneo islamico*, n. 1/2017, 100-110.

Gentiloni Paolo (2018). "I corridoi umanitari sono un modello virtuoso". *Romasociale.com*, January 17th, 2018.

Giro Mario (2016). "Cooperazione e corridoi umanitari", Press Conference April 20th, 2016", Ministry of Foreign Affairs/Ministero degli Affari Esteri, (www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/interviste/2016/04/giro-cooperazione-e-corridoi-umanitari/ (accessed June 10th, 2026).

Gois Pedro, Falchi Giulia (2017). "A Terceira via. Os corredores humanitários em tempos de paz como uma resposta da sociedade civil (local) ao fracasso geral da União Europeia", *Revista interdisciplinar da mobilidade humana*, n. 51/2017, 59-75.

Krasna Francesca (2018). "La 'Fortezza Europa' e il ruolo dei confini tra migrazioni forzate, migrazioni volontarie e libera circolazione dei cittadini UE". In: Meini Monica, Salvatori Franco (eds.). *XIII Rapporto della Società Geografica Italiana: Per una geopolitica delle migrazioni. Nuove letture dell'altrove tra noi*. Rome: Società Geografica Italiana, 18-29.

Marazziti Mario (2019). *Porte aperte.* Casale Monferrato: Piemme.

Marchetti Chiara, Manocchi Michele (2018). "Rifugiati in transito attraverso l'Europa". *Mondi migranti*, n. 1/2016, 21-38.

Marchetti Raffaele (2018). "Italian hybrid diplomacy". *Contemporary Italian Politics,* n. 2/2018, 193-207.

Mario Giro (2016). "Cooperazione e corridoi umanitari, ora una risposta globale". Press Conference, April 20th 2016, pubished on the insttutional web site of the Ministry of Foreign Affairs (www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/interviste/2016/04/giro-cooperazione-e-corridoi-umanitari) (accessed June 10th, 2024).

Möller Ulrich (2026-forthcoming). "Una risposta al regime di frontiera europeo. Una prospettiva westfaliana" In: Naso Paolo (ed.). *Humanitarian Corridors. An Ecumenical and Political Adventure*. Brienza: Le Penseur.

Morozzo Della Rocca Paolo (2017). "The two memoranda of understanding on 'humanitarian corridors' between certain religious organizations and their possible impact on asylum and immigration policies". *Immigration and Citizenship Law*, n. 1/2017, 1-31.

Moses Jonathan W. (2013). "The Shadow of Schengen". In: Jones Eric (ed.) et al., *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Nalbone Daniele (2020). "Immigration, the importance of humanitarian corridors". *Micromega*, July 26th, 2020 (www.micromega.net) (accessed February 6th, 2024).

Naso Paolo (2019). "Humanitarian corridors, a constructive response to migration". *Aggiornamenti sociali*, December 2019.

Naso Paolo (2024). "Humanitarian corridors, between political diaconia and subsidiarity". *Protestantism*, Vol. 79, n. 2-3, 213-228.

Naso Paolo (ed.) (2026-forthcoming). *Humanitarian Corridors. An Ecumenical and Political Adventure*. Brienza: Le Penseur.

Nastasi Pietro (2016). *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale e penale*. Gioia Tauro: Taurografiche.

Agenzia Nev (2019). "Open Arms. Gli evangelici scrivono a Conte e Salvini". *Nev*, August 8th, 2019.

Orav Anita (2024). "Responsibility for search and rescue of migrants in the Mediterranean". *European Parliamentary Research Service*, October 2024 (www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762467) (accessed February 6th, 2024).

Palm Anja (2018). "Leading the Way? Italy's External Migration Policies and the 2018 Elections. An Uncertain Future". *IAI Commentaries*, n. 18/2018, February 1st, 2018 (www.iai.it) (accessed February 6th, 2024).

Pappalardo Maria (2023). "Corridoi umanitari. Il modello italiano". *Il Mulino* (www.rivistailmulino.it) (accessed February 6th, 2024).

Riccardi Andrea (2018). "Salvini Decree. The no of the Evangelical Churches". *Riforma.it*, September 10th, 2018 (https://riforma.it)(accessed February 5th, 2024).

Riccardi Andrea (2019). "The security decree slows down integration. There is no emergency". *La Stampa*, January 8th,2019.

Rolando Francesco (2018). "Humanitarian corridors to Italy: an interview with professor Paolo Naso". *Harvard International Review*, n. 2/2018, 64-67.

Sangiorgi Giuseppe (2018). "La via italiana dei "corridoi umanitari". *Libertà Civili*, January-February 2018, 45-50.

Sulewski David (2025). "Negotiating for New Pathways to Protection: A Case Study of Humanitarian Corridors in Italy and Belgium (2015–2017)". *International. Migration & Integration,* 26, 2197–2217.

Tazziol Martina (2016). "Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton". *Migration Studies*, Vol. 4, Issue 1, March 2016, 1-19.

Documents

Churches' Commission for Migrants in Europe, CCME (2014). "Recommendations for the development of safe and legal paths to protection in the European Union", November 19th, 2014 (accessed June 7th, 2026).

European Parliament, European Council (2009). "Reulation (EC) No. 810/2009 of the European Parliament and of the Council of July 13, 2009, establishing a Community Code on Visas". *Official Journal,* September 15th, 2009.

FCEI (Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia) (1989). *Casa o fortezza? L'Italia, l'Europa del 1992 e l'immigrazione: quali scelte politiche*. Torino: Claudiana.

FCEI (Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia) (2016). "The time is now". *Nev*, February 29th, 2016.

Institut Français des Relations Internationales, IFRI (2024). "Citizen accommodation for refugees. Testimonials from reception groups and people welcomed as part of the Humanitarian Corridors project", 2019, online, (accessed February 7th, 2024).

Ministry of Foreign Affairs/Ministero degli Affari Esteri (2026). "Corridoi umanitari: un'alternativa legale e sicura" (www.esteri.it/it/temi/temi_globali/diritti_umani/i-corridoi-umanitari) (accessed June 6th, 2026).

Sant'Egidio (2025). "Corridoi umanitari in Europa", September 25th 2019 (www.santegidio.org/downloads/Dossier-Corridoi-Umanitari-ITA.pdf) (accessed June 6th, 2026).

Sant'Egidio (2026). "Les Couloirs humanitaires. Un accueil innovant et citoyen des réfugiés en France" (www.couloirshumanitaires.fr) (accessed June 10th, 2026).

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 101-136
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Cittadinanza europea e cristianesimo a cavallo del nuovo millennio, nella prospettiva di un osservatorio particolare

Luca Barbaini

Introduzione

Una lettura storicamente frettolosa e inevitabilmente semplicistica potrebbe rischiare di lasciarsi trarre in errore dalla discrepanza fra i toni, spesso contraddittori, che erano sembrati caratterizzare il dibattito sugli esordi del processo di integrazione sviluppatosi in seno al mondo cattolico italiano dei primi anni Cinquanta e la apparente sintonia con cui, dopo la caduta del muro di Berlino, gli ambienti ecclesiali della penisola avrebbero mostrato di accostare i temi europei. Simile equivoco interpretativo non sorprende particolarmente se si considerano le divergenze emerse, nell'immediato secondo dopoguerra, all'interno delle gerarchie ecclesiastiche, delle *élite* e delle classi dirigenti cattoliche di fronte ai progetti per giungere a una unità a livello continentale, allora in discussione, rispetto alla sostanziale convergenza di cui, nei lunghi decenni successivi, il cattolicesimo italiano era sembrato dare prova nell'accostare il progetto europeo. Come noto, le contingenze storiche legate alla guerra fredda avevano contribuito, in pochi anni, a traghettare parte degli ambienti ecclesiali e della stessa Democrazia Cristiana da un approccio, quanto meno, diffidente verso la costruzione europea a una nuova sensibilità sulla questione (Giovagnoli 1982; Formigoni 1996). La linea editoriale seguita dalle principali riviste espressione dell'*intellighentia* cattolica, fra la fine della seconda guerra mondiale e l'avvio della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, testimonia con estrema puntualità simile itinerario (Sergio 2010; Acanfora 2013; Preda 2016). In realtà, il confronto sviluppatosi in seno al cattolicesimo italiano sulle prospettive dell'integrazione europea, fra gli anni Novanta e l'inizio del nuovo secolo, non si sarebbe rivelato meno interessante e, per certi versi, complesso. Nonostante il significativo influsso esercitato sull'opinione pubblica cattolica dai frequenti interventi dedicati da Giovanni Paolo II al vecchio continente (Giovanni Paolo II 1999; Chenaux 1992; Citterio, Vaccaro 1996; Morozzo Della Rocca 1999; Neri Gualdesi 2010) sin dai mesi successivi alla sua elezione, infatti, alcuni indizi sembrano evidenziare un progressivo accrescersi dell'attenzione e delle inevitabili discrepanze di giudizio sulla questione da parte dei cattolici italiani soltanto a cavallo dei due secoli e, in particolare, durante l'ultima fase del pontificato di Karol Wojtyła. Si spiega in questa prospettiva la scelta di soffermarsi sul dibattito che aveva contrassegnato gli anni compresi fra il 1989 e la fine del pontificato di Giovanni Paolo II nella convinzione di potervi rintracciare temi e proposte interpre-

Luca Barbaini, Università di Genova, luca.barbaini@unige.it

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14009

tative destinate a influenzare profondamente la riflessione dei cattolici italiani intorno ai problemi europei.

La molteplicità degli attori che avevano segnato questi anni suggerisce di circoscrivere l'indagine a una fonte specifica in grado di rivelare la varietà delle posizioni emerse all'interno degli ambienti cattolici, nella fase successiva al 1989, e di studiarne al tempo stesso la complessità in una prospettiva di più lungo periodo che aiuti a coglierne, almeno idealmente, i legami con la lunga elaborazione intellettuale compiuta dai cattolici italiani nel secondo dopoguerra. Il caso della rivista *Studium* – lo storico periodico della Federazione Universitaria Cattolica Italiana (FUCI), assurto a organo ufficiale nel 1933 del Movimento Laureati di Azione Cattolica e, più recentemente, del Movimento ecclesiale di impegno culturale (MEIC) – sembra compendiare, forse più di ogni altra fonte, tale percorso (Veneruso 2016). Nata nel 1906 come voce degli universitari cattolici, all'inizio del secolo la testata si era immediatamente cimentata sui grandi temi legati al rinnovamento culturale e religioso sino a divenire la fucina del movimento democratico cristiano allora guidato dal sacerdote marchigiano Romolo Murri (Giuntella 2000; Pomante 2015). Il momento di svolta nella storia della rivista sarebbe coinciso però con la stagione che aveva visto Iginio Righetti e Giovanni Battista Montini, alla guida degli universitari dal 1925 al 1933 e successivamente del Movimento Laureati, attivamente impegnati nella formazione di parte della futura classe dirigente cattolica ai valori della persona umana, della libertà e della democrazia rappresentativa (Moro 1979). Negli anni della direzione di Aldo Moro, dal 1945 al 1948, la rivista non aveva esitato a dare voce alle aspirazioni nutrite dalla nuova generazione cattolica a favore di un radicale superamento dell'antico Stato liberale nello spirito degli scritti di Maritain (Acanfora 2011), spingendosi a guardare con simpatia le posizioni terzaforziste sostenute in politica estera dalla stampa vicina alla sinistra democristiana per rivedere, tuttavia, simili orientamenti all'avvio del piano Marshall e aderire, infine, al progetto europeo in coincidenza della prima fase della guerra fredda.

Nel corso degli anni successivi la testata non si era limitata, tuttavia, ad accordare il suo sostegno alla politica estera dei governi centristi né tanto meno a una semplice analisi dei risultati conseguiti in ambito europeo, ma era sembrata mirare piuttosto a interrogarsi più complessivamente su un tema destinato a una lunga fortuna nel dibattito politico e culturale del secondo dopoguerra e identificabile nell'idea di una nuova cittadinanza europea intorno a cui, finalmente, i popoli del vecchio continente potessero riconoscersi in vista della costruzione di un inedito modello statuale. La riflessione dedicata dalla rivista ai temi europei rappresenta, dunque, una fonte di particolare interesse per studiare il contributo progettuale e intellettuale apportato da parte significativa della classe dirigente cattolica che nel periodo fra le due guerre era stata educata, grazie anche alla capillare diffusione di *Studium* nei circoli fucini, al primato della formazione intellettuale e, nei decenni successivi, aveva continuato a rivolgersi con attenzione agli articoli ospitati nelle sue pagine.

1. Le premesse: Studium e l'Europa nel secondo dopoguerra

Il tratto peculiare della riflessione europeista elaborata da *Studium* agli esordi del secondo dopoguerra risiede, probabilmente, nella sagacia con cui aveva saputo coniugare giudizi e sensibilità allora apparentemente distanti negli ambienti cattolici italiani, su un piano meramente politico, senza rinunciare a lavorare per trovare una sintesi, sul versante più squisitamente culturale, in grado di fare convergere le varie anime del mondo ecclesiale su un progetto condiviso. Simile approccio appare eloquente, ad esempio, nell'attenzione tributata alle riserve espresse verso la fine del 1948 dalla rivista francese *Esprit* nei confronti della strategia federalista di partire da Occidente nella costruzione europea. Si ricordino le critiche mosse da Emmanuel Mounier (Mounier 1948) e da Jean-Marie Domenach (Domenach 1948) a un disegno che, nella loro analisi, avrebbe inevitabilmente contrapposto le due parti dell'Europa o le perplessità sollevate da Charles Ronsac (Ronsac 1948) di fronte alla arrendevolezza dei paesi occidentali rispetto agli interessi geopolitici statunitensi nel vecchio continente. Come noto, gli intellettuali cattolici italiani vicini alla sinistra democristiana e alla rivista del gruppo dossettiano, *Cronache sociali*, avevano accolto con particolare interesse simili posizioni, spingendosi a manifestare il loro apprezzamento, ad esempio, verso una proposta sicuramente lontana da una prospettiva federalista quale lo studio pubblicato, con il titolo *Feet on Ground*, dal Partito laburista inglese che non faceva mistero di ripensare la difesa in seno all'unione europea occidentale senza curarsi di approfondire i legami con gli Stati Uniti né, tanto meno, di esprimersi sull'opportunità di stringere accordi più vincolanti fra i paesi del vecchio continente (Labour Party 1948; Formigoni 1996: 307). Solo pochi mesi più tardi *Studium* aveva dato alle stampe un articolo, intitolato *Ideali e programmi federalistici*, in cui era sembrata riconoscersi nelle tesi di *Esprit*, arrivando a interrogarsi su come scongiurare il rischio che la costruzione europea si fondasse unicamente sulla "paura dell'altra metà dell'Europa". I redattori di *Studium* avevano ritenuto, inoltre, di stigmatizzare le carenze dei primi passi compiuti dai governi occidentali e della stessa Italia a guida democristiana nelle politiche europee e, in particolare, nella ricerca di valori comuni all'intero continente, sino a notare come ormai "l'ideale federalista [si fosse posto] in funzione della difesa di determinati valori europei, in contrapposizione di principi e metodi di vita pure essi europei nelle loro origini, ma deviati nel loro svolgimento […]". La conclusione a cui erano giunti non poteva risultare più esplicita nel sottolineare che la nuova Europa sembrava molto lontana dall'immagine della "casa da abitare in concorde unione", ricordando piuttosto un "bastione da cui attaccare e difendersi" (M.P. 1949: 153).

Simili giudizi erano spesso accompagnati, tuttavia, da valutazioni decisamente più attente ai problemi sollevati dal dibattito federalista come testimoniato, fra l'altro, dal favore con cui la rivista aveva salutato i lavori del Congresso dell'Europa, in programma all'Aja dal 7 al 10 maggio 1948, non esitando a esprimere il suo interesse per il contributo offerto dall'assise "verso la facilitazione degli scambi culturali ed economici e verso la costituzione giuridica dell'unione europea". La testata si era spinta a notare che la Chiesa "[avrebbe avuto] molto da ricevere e dare" da tali iniziative, ri-

marcando come anche gli intellettuali cattolici e, specialmente, "chi pensa cristianamente [avrebbero potuto trarne] molto da riflettere" (Redazione 1948: 270).

I fugaci passi menzionati sembravo rivelare come, nell'immediato secondo dopoguerra, la linea editoriale di *Studium* fosse parsa evitare giudizi sommari e ultimativi sui problemi europei per orientarsi verso un approccio politicamente quanto mai pragmatico ma non meno duttile, da un punto di vista culturale, in grado di consentirle di approfondire i temi legati alla proposta federalista attraverso una positiva interlocuzione con gli intellettuali cattolici più sensibili sulla questione. Il caso di Ivo Murgia (Caraffini 2008: 193-194) può risultare illuminante in ragione del contributo, spesso discreto e al tempo stesso estremamente puntuale, che i suoi interventi sui temi europei, apparsi fra metà degli anni Cinquanta e i primi anni Novanta, avevano saputo apportare alla disamina della rivista. Succeduto nel 1944 alla guida della FUCI dopo le dimissioni di Giulio Andreotti, nel 1945 era stato confermato alla presidenza della federazione che aveva retto sino al 1947 per militare, successivamente, nel Movimento Laureati di Azione Cattolica senza mai tralasciare nei decenni seguenti la collaborazione editoriale con i vari periodici dell'AC ad iniziare da *Studium*. Un impegno, dunque, estremamente dinamico, quello di Murgia, che si era dipanato attraverso la carta stampata e una febbrile attività editoriale per sensibilizzare il pubblico cattolico sui temi europei, ma non aveva rinunciato ad accompagnarsi, sin dalla metà degli anni Cinquanta, a una convinta militanza negli ambienti federalisti, permettendogli di comprenderne le relazioni non sempre facili con la dirigenza democristiana e i vertici dello stesso associazionismo cattolico. Nella primavera del 1953 era stato nominato segretario del Comitato nazionale italiano della *Campagne européenne de la jeunesse* insieme a Marco Pannella che, però, non avrebbe mai assunto la carica per attendere ad altri incarichi all'interno del suo partito. In realtà, la designazione di Murgia era stata fortemente voluta in prima persona dal Presidente del consiglio, Alcide De Gasperi, e dallo stesso Presidente dell'Azione Cattolica, Vittorio Veronese, che, attraverso il suo nome, miravano verosimilmente a rimarcare il ruolo democristiano e dell'associazionismo ufficiale in seno all'organizzazione, manifestando al tempo stesso in termini quanto mai espliciti di non essere disponibili a delegarne integralmente il controllo alle componenti laiche del movimento federalista (ivi: 196-197).

In effetti, Murgia aveva dato immediatamente prova di lavorare per sensibilizzare gli ambienti cattolici, specialmente fucini, sulle problematiche europee non senza proseguire tuttavia la sua azione nelle file federaliste come testimoniato, ad esempio, dalla scelta di guidare personalmente una delegazione della Campagna in udienza dal papa nel novembre del 1956 (Chenaux 1990: 249). Nel novero dei vari interventi apparsi a suo nome durante questi anni per *Studium* merita di essere ricordato l'articolo pubblicato, con il titolo *I cattolici e l'Europa*, all'inizio del 1955 per la nettezza con cui era sembrato tratteggiare obiettivi e modalità della linea editoriale che, dal suo punto di vista, la rivista sarebbe stata chiamata a perseguire sui temi europei. A suo giudizio, la tradizionale vocazione universalistica del cristianesimo avrebbe dovuto spingere i cattolici a interrogarsi su come scongiurare i pericoli legati al riemergere di pulsioni nazionalistiche nel cuore del vecchio continente attraverso un duplice

sforzo su un piano direttamente politico, capace di misurarsi con la complessità del recente dibattito europeo, e su uno più squisitamente culturale in grado di lavorare alla definizione di un sistema valoriale che si strutturasse intorno a una comune idea di cittadinanza europea:

> Possiamo dire che l'impegno ad una fratellanza universale trova, nella coscienza cristiana, due specificazioni. Una che attiene alla considerazione di ogni persona nell'aspirazione e nell'osservanza della carità, l'altra che attiene alla considerazione della società come il miglior insieme possibile in cui ogni persona deve vivere. Una tal considerazione della società non può evidentemente restare astratta: bensì giunge a concretarsi nelle scelte politiche e tecniche, e nel lavoro conseguente ad esse. Ma sta di fatto che ogni cristiano, mentre può e deve esercitare la considerazione in carità d'ogni persona di qualsiasi angolo del mondo senz'altra condizione che l'incontro con essa, non può esercitare in modo effettivo la sua volontà per una società cristiana se non nella distinta società in cui vive. Egli non può – nelle scelte politiche e tecniche – arrivare a tutto il mondo (cioè a tutte le società) se non in maniera variamente mediata. La sua scelta politica e tecnica (del cattolico), seppure aspira ad una conquista universale, si attua e s'afferma nell'ambito della sua cittadinanza giuridica e politica. Ora, l'ampiezza della sua influenza, vorrei dire della sua cittadinanza effettuale, può contenersi in sfere di diversa grandezza, a seconda della capacità che egli – il cristiano – ha di intendere la sua giornata e la sua storia, e di intuirne gli sviluppi nella luce della sua concezione cosmica. L'Europa, oggi, è una dimensione determinante dell'attività politica del cristiano. La vita pacifica dell'Europa, è anche la vita pacifica del mondo. Oggi, il benessere e la capacità di sopravvivenza dell'Europa, sono anche il benessere e l'equilibrio del mondo. Se il cristiano non capisce questo, la sua aspirazione alla fratellanza universale resterà un'astrazione, una virtualità condannata – non sappiamo per quanto – all'ipotesi sterile (Murgia 1955: 84-85).

Le parole di Murgia non rivelavano soltanto una visione piuttosto chiara in merito alla centralità ormai destinata a essere rivestita nel dibattito politico contemporaneo dall'idea di cittadinanza europea, ma sembravano iniziare a interrogarsi sul contributo che i cattolici avrebbero dovuto apportare alla riflessione sulla questione. Solo poche righe dopo, infatti, l'ex presidente fucino non aveva esitato a rilevare come la caduta della Comunità Europea di Difesa (CED) fosse imputabile allo scarso coinvolgimento delle opinioni pubbliche, ad iniziare proprio da quelle cattoliche, nel dibattito degli anni immediatamente precedenti. Un obiettivo esame del percorso compiuto avrebbe dovuto indurre a riconoscere come "la storia della unificazione europea si [fosse fatta], sino a qualche mese fa, soprattutto per l'intervento e per l'azione assidua di alcuni uomini di governo i quali – quasi subitaneamente convinti dall'idea e dalla necessità politica – si [erano] mossi con decisione, trascinando il consenso dei governi e dei parlamenti". Giunto il momento di sottoporre il progetto della CED alle assemblee parlamentari e al corpo elettorale, però, erano emersi i limiti di un disegno che, purtroppo, non era ancora riuscito a trovare i consensi necessari nelle società europee: "È così che l'ansia trepidante per quelle ratifiche apparteneva a pochi personaggi consapevoli ed a ristretti ambienti federalisti, mentre i popoli cominciavano

ad accogliere con reazione soltanto epidermica la propaganda favorevole o contraria (democratica o totalitaria), ammannita all'ultimo momento dagli organismi che, prima della propaganda, avrebbero dovuto informare e educare" (Murgia 1955: 85). A distanza di diversi mesi dal voto dell'Assemblea nazionale francese contro la CED, rimaneva il "problema d"una scelta consapevole" a favore dell'integrazione europea da parte delle opinioni pubbliche. In altri termini, "non [si trattava] di secondare o no una linea politica imbastita da altri", ma di "ispirare una politica, per sé destinata ad incontrare innumerevoli ostacoli tecnici, economici, psicologici" (ivi: 86). L'adesione dei cattolici al processo di integrazione europea gli sembrava ineludibile e la sola scelta "credibile e concreta per cui le condizioni economiche, politiche e difensive del paese [potessero] uscire dalla loro angustia e dal groviglio di problemi spesso insormontabili" sino ad allora riscontrati. Murgia non aveva esitato a legare il successo del processo di integrazione allo sviluppo democratico del paese: "Una sopravvivenza formale della democrazia che non consenta una vita nazionale capace di assicurare l'effettivo rispetto dei diritti dell'uomo, malgrado la buona volontà dei governanti, è una soluzione che non può sopportare l'esame della integrale ed esigente concezione cristiana e cattolica". La premessa imprescindibile da cui partire, però, risiedeva in un profondo lavoro educativo che non doveva essere fatto "soltanto sul piano politico", ma su quello più squisitamente culturale in modo da preservare tale processo storico dalle "malattie che affliggono la politica nazionale" e, al tempo stesso, "[impedisse] il formarsi di un nazionalismo di tipo europeo", ma favorisse una "concezione sovranazionale" (ivi: 87) più conforme al magistero sociale della Chiesa.

Non sarebbe possibile comprendere la riflessione europeista sviluppata da Murgia senza fare cenno alle iniziative che, praticamente negli stessi mesi, lo avevano visto in prima fila per dare vita a un quotidiano, destinato a venire pubblicato nel dicembre del 1954 con il titolo *Giovane Europa* (Palayret), in grado di offrire ai sostenitori della *Campagne européenne de la jeunesse* un efficace strumento divulgativo per avvicinare l'opinione pubblica italiana e, in particolar modo, le generazioni più giovani. L'impegno profuso per il successo dell'iniziativa editoriale e la sua capillare diffusione risultano illuminanti per interpretare il contributo intellettuale e politico apportato da Murgia alla riflessione di *Studium* sulle questioni europee. In effetti, il suo ruolo in seno a *Giovane Europa* non si era limitato agli aspetti meramente organizzativi, ma lo aveva spinto a interrogarsi su come impostare una linea editoriale capace di trovare una sintesi fra le tesi federaliste, ormai sempre più critiche verso le politiche dei governi nazionali dopo la caduta della CED, e le posizioni esplicitamente gradualiste sostenute dalla maggioranza degli europeisti provenienti dalla Democrazia Cristiana, dall'Azione Cattolica e dalla stessa FUCI dalla quale, fra l'altro, giungevano alcuni redattori della nuova rivista[1]. Grazie al contributo di Murgia *Giovane Europa* sarebbe riuscita a dare voce ai vari orientamenti che, in questa fase, caratterizzavano la galassia europeista senza giungere, però, a schierarsi esplicitamente a sostegno di una delle opinioni in campo. Si ricordi, ad esempio, la determinazione con cui nel febbraio 1955

[1] Al riguardo appare interessante il caso di Fausta La Valle, precedentemente impegnata nella redazione della rivista fucina *Ricerca*, chiamata da Murgia a lavorare a *Giovane Europa* (Palayret 2016: 491).

aveva auspicato che la testata evitasse "la tentazione e il rischio di farsi propugnatrice di una linea politica di parte", anziché rivestire un "ruolo di educazione civica e di formazione democratica europea" (I[vo] M[urgia] 1955: 1). Ad una più attenta lettura degli articoli ospitati in questi anni dalla rivista, tuttavia, non è difficile ricavarsi una certa diffidenza verso le posizioni sostenute dai federalisti maggiormente critici nei confronti del nuovo corso seguito dalla politica europeista come nel caso di Mario Albertini i cui interventi, spesso, erano introdotti da una sorta di presentazione a cura della testata che, in varie circostanze, ne aveva sottolineato limiti e criticità sino, non di rado, a prenderne esplicitamente le distanze (Albertini 1955). In realtà, i commenti riservati alla soluzione funzionalista e all'avvio del mercato comune non si erano rivelati meno titubanti. Nella maggioranza dei casi la linea editoriale del periodico era sembrata preferire dare voce, sia pure senza schierarsi esplicitamente, alle varie correnti di pensiero emerse nella galassia europeista come testimoniato dal susseguirsi, almeno in una fase iniziale, di articoli chiaramente orientati a sostegno della soluzione federalista (Gregory 1955; Cossu 1955) accanto a interventi più favorevoli all'approccio funzionalista impresso alla politica europea dai governi nazionali (Manca 1955; Landolfi 1960). Gli articoli firmati da Murgia si erano immediatamente distinti per un giudizio sostanzialmente positivo verso la soluzione funzionalista che aveva contrassegnato il rilancio europeo ancorché, in varie circostanze, non avesse rinunciato a stigmatizzare i limiti dell'impianto istituzionale sotteso alla nuova costruzione comunitaria destinata a prendere forma, da lì a poco, con i Trattati di Roma (Murgia 1956; 1957/A; 1957/B). La passione divulgativa sui problemi europei lo aveva spinto, inoltre, a scrivere per varie testate cattoliche. Ne era testimonianza, ad esempio, la collaborazione intrattenuta con il periodico del Centro italiano femminile, la federazione delle donne cattoliche sorta a Roma verso la fine della seconda guerra mondiale, e proseguita anche in questi anni. Intervenendo nel 1962 dalle pagine della rivista aveva dato prova di seguire il medesimo approccio nel lamentare i ritardi con cui gli Stati membri erano sembrati dare attuazione a due obiettivi di prima importanza previsti dai Trattati di Roma quali l'unione politica e l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo (Murgia 1962; 1968/A; 1968/B). La circostanza appare interessante, fra l'altro, in ragione della propensione manifestata negli anni immediatamente successivi da *Giovane Europa* a dare voce, nonostante il sostegno ormai chiaramente accordato alle tesi funzionaliste, a una serie di contributi particolarmente attenti nel registrare le criticità delle nuove istituzioni comunitarie e nel dilungarsi sui possibili strumenti per porvi rimedio (Giordano 1956; 1957; "VI Colloquio economico-sociale. Politica monetaria e fiscale nella CEE" 1960/A; 1960/B).

Deve essere letta in questa prospettiva, inoltre, l'interesse manifestato da *Giovane Europa* nel focalizzarsi sul ruolo destinato a essere esercitato dalla formazione scolastica e, più in generale, dall'approfondimento culturale nella promozione di una nuova sensibilità sui valori legati al concetto di cittadinanza europea presso le giovani generazioni. Al riguardo merita un accenno, ad esempio, la risonanza tributata agli interventi di Altiero Spinelli e dello stesso Ivo Murgia in occasione del convegno nazionale, organizzato presso la *Domus Pacis* di Roma nel febbraio del 1960 e signifi-

cativamente intitolato *La scuola italiana per la cittadinanza europea* ("La scuola italiana per la cittadinanza europea. Roma 20-22 febbraio 1960" 1960), da cui emergeva un invito a scorgere nel rinnovamento dei programmi scolastici e nella riforma della struttura organizzativa dell'istruzione un'occasione per porre al centro la formazione integrale dell'individuo quale *conditio sine qua non* per la definizione di un condiviso patrimonio valoriale e indispensabile premessa a ogni riflessione su una cittadinanza europea. Non a caso, nel corso degli anni successivi la testata aveva spesso insistito sull'importanza dell'insegnamento del civismo inteso quale strumento pedagogico in grado di compendiare gli sforzi compiuti dalle altre discipline per lavorare, appunto, al progetto di una nuova cittadinanza da intendersi, però, in una prospettiva rigorosamente europea (Caruso 1961). Il tema formativo, sia pure da una diversa prospettiva culturale rispetto a quella di *Studium*, sembrava dunque essersi imposto come una questione ineludibile anche per *Giovane Europa* grazie a collaboratori provenienti dall'associazionismo cattolico come Ivo Murgia.

Gli indizi emersi dallo spoglio degli articoli dedicati dalla testata federalista al processo di integrazione sono illuminanti per interpretare nella giusta prospettiva il contributo apportato praticamente negli stessi anni da Murgia alla linea editoriale seguita da *Studium* e spiegare le ragioni che, nel corso dei lunghi decenni successivi, non lo avrebbero distolto dagli sforzi per fare maturare attraverso le sue pagine una maggiore sensibilità intorno all'idea di cittadinanza europea in seno al mondo cattolico italiano.

2. Dalla caduta del muro di Berlino al nuovo secolo

Il fascicolo relativo ai mesi di marzo e aprile del 1989 aveva ospitato un interessante articolo, intitolato *A che punto siamo con l'Europa?*, a firma di Ivo Murgia in cui sembravano trovare voce gli interrogativi che, sino ad allora, erano parsi contraddistinguere l'approccio di *Studium* ai problemi europei. La disamina di Murgia aveva evitato i toni accomodanti e i giudizi di circostanza spesso impiegati dalla stampa coeva per tratteggiare il contributo apportato dai cattolici italiani al processo di integrazione europea nel corso del secondo dopoguerra, ma era sembrata preferire appuntarsi sui limiti del percorso intrapreso. Ne era testimonianza la nettezza con cui aveva scelto di esordire anche in questo caso dal tema della cittadinanza europea, non esitando a interrogarsi provocatoriamente su come si sarebbero potuti chiamare gli ormai "322 milioni di cittadini che risiedevano nel vecchio continente". Si trattava sicuramente di un numero importante di individui, "molti di più che negli USA e nell'URSS", a cui non poteva tuttavia essere ancora attribuito realmente il nome di "europei". La ricorrenza dei duecento anni dalla rivoluzione francese del 1789, per quanto simbolica, gli sembrava rimarcare lo stallo in cui, dal suo punto di vista, si trovava il cammino dell'integrazione. Ne era indizio, a suo giudizio, la propensione di parte significativa delle opinioni pubbliche del vecchio continente a scorgere nei fatti dell'89 francese le origini dei valori su cui si erano faticosamente edificati i singoli Stati nazionali senza riconoscere, tuttavia, nella medesima tradizione il germe di un comune patrimonio

culturale europeo. Da qui il suo scoramento nel "chiedersi chi [fossero] gli europei, dal momento che i figli di Erasmo e quelli di Galileo, i nipoti di Leonardo e quelli di Cartesio, [si mostravano disposti ad apparentarsi] in un sogno del genere culturale, che niente [aveva] a che fare con la cittadinanza". Numerosi indizi lo spingevano addirittura a rilevare come, "tolta la fatale occasione" offerta dalla *débâcle* europea alla fine della seconda guerra mondiale e "tolti gli uomini del momento consapevoli e perciò autorevoli", la "consapevolezza di appartenenza" si fosse sostanzialmente circoscritta al "campo cosiddetto ideologico", per trovare "riparo [nella] sicurezza economica" raggiunta negli anni successivi. Non a caso, solo alcuni *leaders*, come Alcide De Gasperi, gli sembravano essersi realmente impegnati per tradurre simile "consapevolezza" in azioni politiche. Si spiega in tal senso la disillusione con cui mostrava di guardare ai timidi sforzi recentemente messi in campo dai governi europei per dare attuazione all'Atto Unico di cui, infatti, si era limitato a registrare la scarsa rilevanza progettuale ad eccezione di una "sola novità" di rilievo che identificava nella scelta "di restaurare i principi contenuti nei Trattati di Roma". Dal suo punto di vista, la "sfida" epocale a cui dare risposta, invece, avrebbe dovuto imporre di prendere atto "che l'edificio d'uno Stato nuovo non [poteva] avverarsi con la sociologia e neppure con la semplice astuzia economica" (Murgia 1989: 233), ma richiedeva di lavorare per edificare, dalle sue fondamenta politiche e istituzionali, "uno Stato nuovo europeo" senza perdere tempo prezioso nella "politica dei piccoli passi" (ivi: 234). Gli articoli ospitati da *Studium* nei mesi successivi non avevano esitato a porsi su questa linea e a interrogarsi, sulla scorta delle considerazioni formulate da Murgia, in merito alle caratteristiche della struttura istituzionale che avrebbe dovuto reggere il nuovo Stato europeo senza dimenticare, però, di soffermarsi sui principi valoriali e, più in generale, sullo spirito della cultura politica su cui si sarebbe fondato.

È utile leggere in questa prospettiva, verosimilmente, il crescente interesse riservato dalla testata al recente dibattito storiografico intorno al contributo apportato nell'immediato secondo dopoguerra dal mondo cattolico italiano alla ricostruzione del paese e alla rinascita democratica o alla stagione del centrismo. Sono degne di nota, ad esempio, le dense pagine tributate da Carlo Felice Casula agli studi di Giuseppe Alberigo (Alberigo 1987) e Andrea Riccardi (Riccardi 1988) sui pontificati di Pio XII, Giovanni XXIII e Paolo VI (Casula 1989) o il documentato articolo di Mario Casella sulle dinamiche interne alla compagine democristiana nel corso della prima legislatura repubblicana (Casella 1990). Ne emergeva non solo la puntuale attenzione con cui la rivista sembrava interrogarsi sull'aggiornamento del dibattito storiografico intorno alle vicende del movimento cattolico italiano, ma una testimonianza dell'approccio impiegato da *Studium* per iniziare a collocare in una dimensione eminentemente internazionale le varie posizioni emerse in seno alla Santa Sede, alle gerarchie e allo stesso cattolicesimo politico nel corso del secondo dopoguerra. Deve essere ricordato l'articolo di Giorgio Campanini (Campanini 1990) intorno all'influsso esercitato da Jacques Maritain sulla generazione cattolica cresciuta durante gli anni Trenta e, nello specifico, sulla risonanza che aveva riscosso il celebre interrogativo formulato dallo stesso Maritain se non fosse troppo tardi per l'Europa (Maritain 1939). Non ap-

pare meno eloquente la sagacia con cui Franco Casavola era sembrato rimarcare, sia pure indirettamente, l'attualità di simile tradizione intellettuale e spirituale, affrettandosi a sottolineare come, di fronte alla crescente diffidenza dell'opinione pubblica verso i politici di professione e i partiti che avevano dato vita alla Repubblica, "l'iniziativa della Chiesa e [dei] gruppi religiosi" continuassero a offrire uno stimolo "per la diffusione di una educazione alla politica che [coniugasse] etica della convinzione ed etica della responsabilità e [preparasse] una diversa generazione di politici per vocazione […]" (Casavola 1990: 166).

La riflessione di *Studium* non si era limitata a soffermarsi sulle premesse storiche che avrebbero dovuto ispirare l'azione dei cattolici nel nuovo scenario europeo e mondiale, ma si era concentrata con particolare attenzione sui recenti sviluppi della politica internazionale seguiti alla caduta del muro di Berlino come testimoniato, ad esempio, dagli articoli dedicati al dibattito intorno alla crisi del progetto riformatore di Gorbačëv in Unione Sovietica. Merita un accenno, ad esempio, il dettagliato saggio apparso a firma del giornalista cattolico Domenico Sassoli, da sempre vicino al mondo ecclesiale fiorentino e alla figura di don Lorenzo Milani, sul fallimento della Perestrojka e sui possibili scenari che sembravano delinearsi per la Russia (Sassoli 1990). Non deve trarre in errore l'apparente silenzio della testata sul processo di integrazione europea nel corso di questi mesi. A quasi due anni e mezzo di distanza dal precedente contributo dedicato alle prospettive del progetto comunitario, nell'autunno del 1991 Ivo Murgia era intervenuto nuovamente dalle pagine della rivista sui problemi europei (Murgia 1991). Il suo articolo appare particolarmente interessante per la nettezza con cui era sembrato tratteggiare un primo bilancio della stagione iniziata con la caduta del muro e proseguita con il complesso itinerario che avrebbe portato alla Convenzione di Schengen, alle Conferenza Intergovernative sull'Unione Economica e Monetaria e sull'Unione Politica e, infine, al trattato di Maastricht. Come riscontrato in altre circostanze, la disamina di Murgia era sembrata preferire una prospettiva di più lungo periodo e riprendere il discorso sui ritardi nella costruzione di un nuovo Stato europeo da cui aveva scelto di esordire in occasione del precedente articolo firmato nei primi mesi del 1989. Si spiega in tal senso la nettezza con cui, sin dalle prime pagine, si era affrettato a spiegare come "i fondatori dell'Europa comunitaria [avessero] predicato l'abolizione delle frontiere tra Stati nazionali, non riuscendo nell'intento se non per dichiarazioni scritte o proclamate nel vaticinio, ma la frontiera vera [aveva continuato a percorrere] il territorio secondo la contrapposizione degli imperi". Il nuovo equilibrio imposto dalla guerra fredda aveva costretto "gli Stati nazionali [a obbedire] ad un impero o all'altro, senza mutare l'aspetto e il metodo delle tradizionali sovranità nominali, […] ignorando in grande misura il nocciolo del problema scaturito vistosamente dalla seconda guerra mondiale" (ivi: 611). A suo giudizio, simile criticità era facilmente imputabile alla mancanza, "nell'ambito della comunità europea", di un progetto valoriale in grado di corroborare il sentimento di una comune identità da parte dei popoli ancora legati al concetto di Stato nazione e ne facesse, senza mettere in discussione la appartenenza alle singole patrie, cittadini europei. In altri termini, si sarebbe trattato di rifarsi alla lezione che, da sempre, "[aveva animato] i più forti

pensatori politici" e farne un obiettivo caratterizzante del processo di integrazione, lavorando per "costruire l'Europa come polo di attrazione" culturale e spirituale. D'altra parte, un realistico esame del percorso compiuto avrebbe facilmente rivelato come nel progetto delle comunità sorte durante gli anni Cinquanta, dalla CECA alla CEE, "per merito della tecnica [avesse] funzionato in qualche modo l'attrazione economica", ma "per colpa della politica non [avesse] funzionato l'attrazione politica". Il preoccupante riemergere negli ultimi anni di antichi sentimenti nazionalisti nel cuore dell'Europa testimoniava come, ormai, "le etnie si [fossero svegliate] con prepotenza a causa di quel che i costruttori [chiamavano] disarmo" senza attrezzarsi, però, di fronte al rischio che, "mancata la centina, le vibrazioni [smuovessero] l'arco e [provocassero] gravi lesioni".

Le preoccupazioni di Murgia si erano concentrate primariamente sulla recente crisi jugoslava – solo pochi mesi prima la Slovenia aveva dichiarato l'indipendenza dalla Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia –, ma il suo discorso non sembrava volersi esimere da una riflessione più complessiva sugli sviluppi politici che stavano caratterizzando l'Europa orientale dopo la caduta del muro di Berlino e sull'approccio delle istituzioni comunitarie verso la questione. Al riguardo non aveva fatto mistero di esprimere il suo scetticismo rispetto alla capacità europea di farsi realmente carico della sfida storica che sembrava interpellarla vista la "abitudine" spesso riscontrata "nell'ambito della comunità europea […] alle particolari alleanze e alle ipotesi di direttorio più di quanto [risultasse] evidente la volontà federativa". Gli stessi tentativi dispiegati nel corso degli ultimi anni per riformare le impalcature istituzionali degli antichi Stati nazionali si erano accuratamente guardati dall'affrontare "l'imperturbabile sovranità" nazionale con il prevedibile risultato di costringere l'Europa all'irrilevanza politica anche in questa circostanza. Da qui lo sconforto con cui si era interrogato provocatoriamente su "cosa [potesse] dare quest'Europa ai Balcani e ai baltici, oltre la liturgia di riconoscimenti e la buona volontà degli aiuti comunitari" (ivi: 632).

Un sincero esame storico non avrebbe potuto assolvere neppure le classi dirigenti italiane degli ultimi decenni come testimoniato dal ritardo con cui si era iniziato a parlare solo recentemente "di aggiustamenti e correzioni", alle competenze dello Stato nazionale e ai suoi rapporti internazionali, "in virtù della scadenza del 1 gennaio 1993, data prevista per l'avvio delle attuazioni dell'Atto Unico" (ivi: 633). La sfiducia verso gli attuali partiti politici italiani non pareva distoglierlo, però, dalla persuasione che le forze di ispirazione democristiana fossero ancora chiamate a lavorare per indirizzare la politica degli Stati nazionali e le opinioni pubbliche verso una soluzione federalista a differenza di quanti, in seno allo stesso mondo cattolico italiano, ritenevano che non vi fosse più ragione per "tenere in vita formazioni ispirate dalla concezione cristiana, una volta fallita la minaccia concreta dell'imperio comunista". Dal suo punto di vista, il nuovo scenario internazionale non sembrava, invece, mettere in discussione il ruolo dei partiti democratico-cristiani a patto che, nella loro azione, avessero continuato a ispirarsi al medesimo "criterio della federazione" come via ineludibile per garantire "il rispetto della persona, delle etnie, dei territori, e in ultima analisi della pace intera". La strada da percorrere, insomma, non gli pareva essere mutata:

"La federazione dei popoli su un territorio è l'unica architettura possibile per l'equilibrio, vale a dire per il benessere, per la pace per la restituzione della natura l'uomo in tutte le attitudini. Si può essere incerti dal quando, non si può assolutamente essere incerti del come" (ivi: 634).

È necessario leggere in questa prospettiva i commenti dedicati dalla rivista al futuro assetto politico europeo destinato a prendere forma dopo la caduta del muro di Berlino. Non deve stupire la discrepanza fra la notevole attenzione che, in questa fase, *Studium* era sembrata tributare alla questione rispetto agli sporadici accenni riservati, ad esempio, al trattato di Maastricht. A giudizio della testata un serio esame sugli sviluppi del processo di integrazione non avrebbe potuto certamente prescindere da una riflessione di più ampio respiro sul nuovo assetto dell'intero continente europeo che riuscisse a sanare le fratture culturali e spirituali della guerra fredda. Al riguardo appare eloquente, ad esempio, l'articolo firmato da Pietro Prini, con il titolo *L' Europa del postcomunismo*, all'inizio del 1993 per la nettezza con cui aveva sottolineato come soltanto il progetto europeo potesse dare una risposta al disordine politico emerso in alcuni paesi dell'Est dopo la caduta dei regimi comunisti. Le vicende della ex Jugoslavia erano analizzate con particolare attenzione come un allarmante indizio del prepotente riemergere, nel cuore del vecchio continente, di pulsioni nazionaliste e razziali. Da qui la determinazione con cui aveva sostenuto come l'unica realistica opportunità di stabilità e di pace per la regione sarebbe potuta giungere da una "istituzione sovranazionale" come l'Unione Europea "destinata alla salvaguardia del nazionalismo etico contro le aggressioni reali o potenziali del nazionalismo ideologico". Solo un'"Europa dei cittadini" (Prini 1993: 23) intesa come nuova patria di valori e diritti condivisi, infatti, sarebbe stata in grado di porre un argine ai germi del nazionalismo. Altro non aveva aggiunto, tuttavia, sulle carenze delle istituzioni comunitarie, quasi a volerle spronare a farsi carico della crisi recente e auspicarne un effettivo salto di qualità sul piano dell'iniziativa politica anziché limitarsi, ancora una volta, a rimarcarne i ritardi.

3. I primi anni Duemila

I primi anni del nuovo secolo avevano registrato una rinnovata attenzione da parte di *Studium* verso gli sviluppi dei rapporti internazionali e, in particolare, rispetto al processo di integrazione. Lo spirito con cui la rivista si era accostata ai temi europei non era sembrato distanziarsi dall'approccio eminentemente intellettuale degli anni precedenti. Ne era testimonianza la propensione a soffermarsi con sempre maggiore insistenza sullo stretto legame fra il processo di integrazione e una riflessione ormai non più derogabile intorno ai valori di una cittadinanza europea intesa quale premessa di ogni successiva tappa verso una effettiva cooperazione politica a livello continentale. Il tema era destinato a focalizzare l'attenzione di *Studium* e a diventare, per così dire, la cartina di tornasole attraverso cui la testata non aveva fatto mistero di volere giudicare il reale successo del processo di integrazione. Le ragioni di simile scelta interpretativa erano già state illustrate da Ivo Murgia negli anni precedenti, ma le

vere motivazioni all'origine di tanta insistenza sembrano legarsi al repentino sviluppo dei rapporti internazionali con cui si era dovuta confrontare l'Europa all'inizio del nuovo secolo. Come noto, gli attentati dell'11 settembre e le politiche intraprese dall'amministrazione statunitense nei mesi seguenti, presto qualificate dalla stampa con la cosiddetta dottrina Bush sulla guerra preventiva, avevano contribuito a indurre il vecchio continente a ripensare il suo ruolo nello scenario mondiale. D'altra parte, i ripetuti appelli di Giovanni Paolo II a favore della pace avevano profondamente interrogato il mondo cattolico italiano e la stessa rivista. Si spiega in tal senso l'esigenza, da un punto di vista storico, di contestualizzare gli articoli dedicati da *Studium* nei primi anni Duemila ai temi europei nel quadro più complessivo del dibattito che si era sviluppato nel mondo cattolico di fronte al progressivo affievolimento delle prospettive di pace.

Il primo aspetto degno di nota appare la distanza fra i giudizi spesso incoraggianti ravvisabili negli articoli pubblicati a cavallo del Grande Giubileo del 2000 che si erano soffermati sul nuovo assetto mondiale, faticosamente emerso alla fine della guerra fredda, e le preoccupazioni manifestate per il repentino deteriorarsi delle relazioni internazionali dopo l'11 settembre del 2001. Si ascrive sicuramente alla prima tipologia l'intervento apparso nel febbraio del 2000 a firma di Franco Casavola (Caravale 2000) in cui, prendendo spunto dal dibattito sorto dopo la recente operazione *Allied Force* condotta dalla NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia guidata da Slobodan Milošević, il giurista napoletano si era soffermato sul rapporto ormai ineludibile fra la sovranità degli Stati nazionali e i diritti umani. La riflessione di Casavola appare estremamente significativa in ragione del puntuale contributo che – come si vedrà – aveva apportato nel corso di questi anni alla linea editoriale della rivista di cui aveva lungamente condiviso la direzione, con i vari intellettuali cattolici presenti nella redazione, per divenirne infine direttore emerito. La militanza di Casavola nella FUCI risaliva agli anni degli studi giovanili in giurisprudenza presso l'Università di Napoli dove era stato membro del circolo locale e, successivamente, del MEIC che aveva guidato come Presidente nazionale dal 1981 al 1983. Le sue ricerche nell'ambito del diritto romano, di cui era stato professore presso l'Università di Bari e successivamente di Napoli, si erano indirizzate principalmente a investigare l'influsso esercitato dalla cultura giuridica romana sul mondo tardoantico europeo senza perdere di vista, però, l'importanza del contributo apportato nei secoli successivi dall'eredità del diritto romano alla formazione della civiltà giuridica dell'Europa medievale e moderna. La stima riscossa dal suo lavoro di ricerca nel mondo accademico e culturale italiano è testimoniata dalla nomina alla guida dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana che aveva retto dal 1998 al 2009. Il suo nome si lega, inoltre, alla Corte costituzionale di cui era stato eletto giudice nel febbraio 1986 per divenirne Presidente dal 1992 al 1995. Aveva fatto parte, infine, della Commissione di arbitrato per la ex Iugoslavia nel biennio 1993-1994. La autorevolezza riconosciutagli aveva verosimilmente contribuito a rendere ancora più incisiva la puntualizzazione con cui aveva ritenuto di esordire, ricordando come, al di sopra "della sovranità degli Stati, [vi fosse] il primato dei diritti umani". Casavola non aveva ritenuto di dovere argomen-

tare filosoficamente simile tesi, preferendo sottolineare come la nuova sensibilità emersa sulla questione nel secondo dopoguerra fra gli studiosi e in seno a parte dell'opinione pubblica avesse contribuito "in mezzo secolo" a fare in modo che "gli esseri umani si [fossero] fatti meno inermi di quanto non [fossero stati] al nastro di partenza della Dichiarazione universale". La stessa "evoluzione dell'economia globale e la mondializzazione della società" avevano "[accresciuto] l'interdipendenza degli Stati", contribuendo a fare maturare nei popoli la consapevolezza dello stretto legame fra i destini del singolo individuo e le sorti dell'intera umanità quasi a prefigurare un comune patrimonio valoriale su cui, un giorno, prendesse forma una condivisa visione di "cittadinanza universale" (Casavola 2000: 171). Le parole di Casavola non testimoniavano semplicemente la fiducia con cui in questa fase la rivista guardava alla scena mondiale e ai suoi principali attori, ma sembravano confermare l'importanza che a giudizio dei redattori di *Studium* doveva essere attribuita al dibattito sviluppatosi negli ultimi anni presso le opinioni pubbliche, specialmente nel vecchio continente, intorno ai valori legati a una peculiare idea di cittadinanza universale e, in prospettiva, europea.

Per meglio interpretare la visione di cittadinanza a cui alludeva *Studium* è utile soffermarsi sull'articolo apparso nel medesimo fascicolo, con l'eloquente titolo *Un'Europa dello spirito* (Cappelletti 2000), che riproponeva ai lettori il testo dell'intervento tenuto da Vincenzo Cappelletti in apertura dell'assemblea per il cinquantenario della Società Europea di Cultura nel marzo del 2000. Il richiamo al pensiero e all'opera di Umberto Campagnolo, ad iniziare dal suo impegno in seno alla medesima Società per una politica culturale volta alla ricerca della "pace attraverso il dialogo fra le civiltà" (ivi: 173), aveva indotto Cappelletti a sottolineare l'attualità degli sforzi per "riscoprire e ravviare l'Europa spirituale" (ivi: 173) da cui aveva preso le mosse il processo di integrazione e il difficile percorso verso la creazione di un nuovo Stato federale. Membro della FUCI durante gli anni universitari, Vincenzo Cappelletti si era laureato in medicina e successivamente in filosofia, dedicandosi alla storia della scienza sino a divenire uno dei più autorevoli storici italiani del pensiero scientifico. Nei suoi studi non aveva mancato di coniugare una rigorosa attività di ricerca e una notevole attenzione verso i principali temi del dibattito culturale contemporaneo, in seno allo stesso Istituto dell'Enciclopedia Italiana, a un costante impegno nella direzione delle edizioni *Studium* e della Fondazione FUCI. Sono interessanti gli accenni dedicati all'itinerario spirituale e intellettuale che, a suo giudizio, aveva contribuito a dare avvio al processo di integrazione:

> La nazione europea, frutto di un processo storico plurisecolare, anzi millenario, iniziato dalla civiltà classica, proseguito nell'era geografica della vecchia Europa erasmiana […], tendeva a scavalcare i limiti imposti dallo Stato nazionale, ripudiava la degenerazione della sostanza spirituale in nazionalismo geografico e etnico, e guardava a un'identità più ampia di sé stessa nei capisaldi della coscienza moderna: la Francia, i Paesi Bassi e le Fiandre, la Germania, l'Italia, la Spagna rappresentata dagl'intellettuali in esilio. Dagli anni Trenta praticamente nessuno si era più sottratto al confronto con l'archetipo di un'Europa unitaria (ibidem).

Simili osservazioni sulla crisi dello Stato nazionale offrivano a Cappelletti lo strumento interpretativo per decifrare i primi passi del processo di integrazione. Ne era testimonianza la puntualità con cui aveva notato come "lo Stato, per meglio dire, alcuni Stati [fossero venuti] incontro agli ultimi passi compiuti dalla nazione europea nella concezione e creazione di sé stessa, delegando a un'Autorità sovranazionale, in realtà sovrastatuale, una parte dei propri poteri, relativa alla produzione carbosiderurgica". L'articolo aveva tratteggiato le tappe successive del processo di integrazione con rapidi accenni ad iniziare dai "due tentativi", destinati a fallire alla metà degli anni Cinquanta, "di mettere in atto la Comunità Europea di Difesa e la Comunità Politica Europea" a cui erano seguiti nel 1957 i Trattati di Roma per la Comunità Economica Europea e l'EURATOM. Non erano meno concisi i riferimenti agli sviluppi degli anni seguenti: "L'Atto unico dell'86 ratificò l'obiettivo del mercato unico. Nel '92 a Maastricht sarebbe nata l'Unione Europea su tre pilastri: Comunità europea unica, politica estera e di sicurezza comune, cooperazione in materia di giustizia e affari interni. La moneta comune è stata deliberata nel '95 e circolerà nel 2002". Il vero quesito che sembrava interessare Cappelletti, però, riguardava la sorte della "nazione europea" e "dove [fosse] rimasta e quali progressi [avesse] conseguiti". Dal suo punto di vista, infatti, "la nazione europea [aveva visto] affievolirsi i confini dei singoli Stati e estendersi l'area della solidarietà in attesa di uno Stato nuovo, di un soggetto collettivo etico e giuridico che fosse capace di offrire un corpo al suo nuovo respiro e a sua volta desumesse dalla nazione quel che l'entità statuale [aveva] sempre avuto la necessità di domandarle: il fine di perseguire nonché l'assetto istituzionale richiesto da tale perseguimento". In altri termini, la costruzione del nuovo Stato europeo gli sembrava essersi ormai caratterizzata per un duplice approccio teso, da un lato, alla edificazione di una efficiente struttura istituzionale e, dall'altro, alla formazione identitaria e culturale intorno a un comune patrimonio valoriale. Si spiega in tale senso la scelta di rimarcare come, "in particolare nel 1950, la politica dei due versanti – politica degli Stati e politica di cultura – [avesse raggiunto] un altissimo grado di consapevolezza e di coerente innovazione" (ivi: 175-176). A suo giudizio, simile approccio aveva contribuito a porre le premesse per la edificazione di un progetto europeo che "non fosse un mercato, ma lo spazio di una civiltà" fondata su un sistema valoriale compendiato in alcune considerazioni quanto mai efficaci nonostante la forma quasi assertiva utilizzata: "È una matrice di lontane astrattezze rivelatesi quotidiana concretezza. Pensiero, essere, natura, coscienza, spirito, verità, doveri, diritto, persona, storia li incontriamo ogni giorno sul nostro cammino, li rispecchiamo nel nostro discorrere, li postuliamo o li contestiamo nel nostro argomentare". La stessa architettura europea, sia pure con le contraddizioni registratesi nel corso degli anni più recenti, gli sembrava testimoniare una evidente sinergia fra "le sue istituzioni e i suoi stili di vita", giungendo addirittura a influenzare i popoli distanti dalla civiltà del vecchio continente e a farla "[ritrovare] ovunque, sebbene in forma attenuata" (ivi: 180). Gli esiti del percorso compiuto sino ad allora lo induceva a salutare con soddisfazione il lento ma progressivo delinearsi, anche agli occhi degli osservatori meno entusiasti, di una "Nazione Europa" e di una "Europa spirituale" o, per essere più precisi, di una "Europa matrice di valori" che pareva

fondarsi sull'idea di una "patria senza confini geopolitici" e di una "civiltà dell'universale" (ivi: 181). Le considerazioni desunte dagli articoli esaminati, sembravano tradire la speranza che il nuovo ordine mondiale ed europeo, inaspettatamente affermatosi alla fine della guerra fredda, potesse realmente favorire una nuova visione dei rapporti internazionali fondata su valori condivisi e, in prospettiva, su una idea di comune cittadinanza mondiale di cui quella europea sarebbe inevitabilmente risultata la prima tappa. Non si trattava di un generico auspicio, da parte di *Studium*, quanto piuttosto di una oculata scelta editoriale su cui la rivista aveva verosimilmente inteso impegnarsi nella convinzione di essere chiamata a fare germinare, per così dire, le speranze di giungere a definire le regole di una nuova *governance* internazionale suscitate in questi anni presso le opinioni pubbliche mondiali ed europee. Deve essere interpretata in questa prospettiva la decisione di individuare ancora una volta nell'ambito culturale e formativo il campo privilegiato verso cui indirizzare il suo impegno.

Un ulteriore aspetto che sembra emergere con particolare evidenza dalla lettura degli articoli ospitati da *Studium* negli anni immediatamente precedenti all'11 settembre 2001 riguarda il ruolo assegnato alla formazione culturale. Ne era indizio l'attenzione riservata a un tema come il complesso rapporto fra il concetto di civiltà e quello di cittadinanza su cui avevano scelto di soffermarsi gli organizzatori del convegno promosso dalla Fondazione FUCI, d'intesa con l'Istituto della Enciclopedia Italiana, dal 10 all'11 maggio 2000. Il titolo dell'assise, "Università, società, Europa", non avrebbe potuto essere più attuale per gli autori di *Studium*. La rivista aveva pubblicato gli interventi dei relatori in un numero monografico apparso nel gennaio nell'anno successivo, non esitando a spiegare come "l'incontro si [fosse] proposto di riflettere sull'università, su che cosa [dovesse] essere, nel momento in cui [stava prendendo] corpo un complesso processo di riforma" tesa, fra l'altro, ad armonizzare il sistema accademico italiano e i tempi dei corsi di studio con quelli europei. L'interesse verso la questione non stupisce da parte della FUCI che, dalla sua nascita, "[era abituata] a un discorso impegnato sull'università, sul sapere che crea e che al tempo stesso riflette sulla propria storia". Non può ovviamente passare inosservata la nettezza con cui vari oratori fossero parsi utilizzare toni insolitamente severi per denunciare come, negli ultimi anni, si fosse gradualmente affievolita la stessa idea di università quale "istituzione scientifica e pedagogica dove fosse presente tutto il sapere […]". A giudizio della rivista, ne era prova la disinvoltura con cui, "ad un discorso critico sui fondamenti del sapere, si [fosse] sostituita la presentazione di situazioni sociali, storiche, di fatto". (Università, società, Europa 2001: 5). Non era meno eloquente la propensione del dibattito pubblico a interpretare il ruolo dell'università con la "categoria dell'utile, dell'economico" sino a farne il "criterio prioritario, se non esclusivo, rispetto al pensiero critico, al momento teorico e filosofico" (ivi: 5-6). La testata si era affrettata a precisare di non volersi sottrarre da un serio confronto su "dove l'università [dovesse] andare" per rispondere alle sfide della contemporaneità e su "quali analogie [dovesse] avere con l'educazione europea", ma aveva ritenuto al tempo stesso di dovere sottolineare come, nella sua prospettiva, la formazione "[rappresentasse] un filtro indispensabile, una vigilanza critica nei confronti di una società che [rischiava] di essere dominata

dalla potenza pervasiva dei mass media". Da qui l'invito a ricordarsi come la riforma dei percorsi di studio "[dovesse] misurarsi con il valore paradigmatico dell'università stessa e misurarsi con i procedimenti che guidano il pensare e l'agire dell'uomo" (ivi: 6). Gli interventi dei relatori non avevano mancato di lasciarsi interpellare dai quesiti sollevati dalla redazione di cui la breve introduzione al numero monografico aveva puntualmente dato conto.

Si ricordi, ad esempio, la prontezza con cui Franco Casavola era sembrato farsi carico, ancora una volta, di compendiare la linea editoriale della rivista e di dare voce alle perplessità sulla riforma universitaria che, verosimilmente, dovevano attraversare la FUCI e lo stesso MEIC. Lo preoccupava in particolare la malcelata tendenza ravvisabile in vari aspetti della riforma ad avallare "in conformità allo scenario oggi dominante, che è quello del mercato, la figura dello studente-cliente dell'azienda università". La propensione del provvedimento a interpretare in termini meramente contrattuali il rapporto fra università e studente, "come accordo bilaterale con prestazioni corrispettive", lo induceva a "mettere in guardia dal duplice rischio" che, da un lato, gli studenti potessero venire indirettamente spinti a cercare "esperienze di studio non omologate da standard collaudati" e, dall'altro, si sviluppasse una "competizione fra gli atenei […] senza serio fondamento scientifico e culturale e senza plausibile utilità sociale". Una legislazione realmente lungimirante, invece, avrebbe dovuto salvaguardare il carattere dell'università come "luogo tendenziale di incontro e di conciliazione di molteplici e diverse conoscenze" (Casavola 2001: 21). La relazione di Ortensio Zecchino, allora ministro dell'università, della ricerca scientifica e tecnologica, era sembrata cercare di dare risposta a simili preoccupazioni, spiegando come la riforma si proponesse di promuovere la specificità del sistema universitario e la sua vocazione alla formazione integrale dell'individuo senza rinunciare, tuttavia, a farsi carico di adeguare i percorsi accademici italiani al "modello europeo" (Zecchino 2001). Anche Patrizia Toia, che da poco aveva lasciato il ministero delle politiche comunitarie per approdare al dicastero per i rapporti con il parlamento, aveva posto l'accento sull'importanza di adeguare il sistema universitario agli *standard* europei senza rinunciare, però, a fare tesoro dei suggerimenti e delle critiche alla riforma provenienti dal mondo accademico, dagli intellettuali e dallo stesso associazionismo. D'altra parte, un efficace sistema universitario doveva essere considerato tassello indispensabile di un processo di unificazione europea non più riducibile "nella dimensione di integrazione economica", ma inevitabilmente destinato a trovare compimento nella "creazione anche di un'Europa istituzionale e politica". In questo senso, la costruzione di un'istituzione europea "davvero solida, forte ed efficace" non avrebbe potuto prescindere da "un forte senso di cittadinanza da cui [discendesse] un senso di vera sovranità" destinato a reggersi sul "contributo dei soggetti sociali, della cultura e del mondo della formazione". Il tentativo di "armonizzare […] non solo i sistemi scolastici, ma anche i sistemi universitari" (Toia 2001: 141), si ascriveva in un simile progetto. Ne discendeva la convinzione che il mondo della cultura e della formazione fosse chiamato a contribuire per "aiutare la crescita del progetto di integrazione anche in un altro delicatissimo punto delle agende europee, quello dell'allargamento", che, "insieme alla costruzione

della cittadinanza, [costituiva] l'altra grande sfida che l'Europa [doveva] affrontare" (ivi: 142). Simili tesi dovevano avere persuaso i dirigenti fucini se, prendendo la parola a nome della presidente della FUCI per trarre un bilancio dei lavori dell'assise, Paola Raffaello non aveva mancato di riprendere quanto sostenuto da Zecchino e dalla stessa Toia sullo stretto rapporto fra una formazione integrale dello studente e una specifica idea di cittadinanza europea. A giudizio della dirigenza fucina, in "un tempo di riforma e di cambiamento […] l'università [aveva] più che mai il compito di preparare dei cittadini che [fossero] capaci di pensare ad una società equa ed aperta in termini di multiculturalità". L'università del futuro, insomma, avrebbe dovuto costituire un "ponte fra dimensione locale e dimensione globale", lavorando al tempo stesso per "[mettere] lo studente nelle condizioni di diventare un cittadino capace di agire attivamente nella società" (Raffaello 2001: 202).

L'impegno profuso in questa fase da *Studium* per promuovere un serio dibattito intorno a una condivisa idea di cittadinanza europea non si era circoscritto unicamente agli ambienti accademici, ma aveva cercato di coinvolgere la società civile e il mondo del lavoro e dei professionisti. Ne era testimonianza, ad esempio, la determinazione con cui l'articolo apparso a firma di Lorenzo Franchini nel fascicolo del mese successivo, con l'eloquente titolo *Per una Europa reale e non virtuale*, aveva notato come presto o tardi la percezione del contesto istituzionale e giuridico di riferimento per interpretare la realtà e le dinamiche politiche "non [sarebbe stato] più quello proprio dello Stato-nazione, la cui legislazione codicistica si proponeva come in sé conclusa e non etero-integrabile, bensì quello della dialettica tra universale e particolare". Simile evoluzione, tuttavia, non avrebbe potuto spaventare i propugnatori del processo di integrazione. La stessa "nozione di Europa" avrebbe dovuto "suonare familiare", *in primis*, ai giuristi cattolici e, più in generale, al mondo ecclesiale. Il contributo si era affrettato a sgombrare il campo da eventuali equivoci o fraintendimenti intorno ai rischi legati alla costruzione di una supposta "Europa vaticana", non esitando a ricordare come fosse "ormai convinzione comune che la nuova patria […] non [avrebbe potuto] essere", o forse più realisticamente "non [avrebbe dovuto] continuare ad essere solo quella dell'economia, delle banche, delle grandi burocrazie", ma sarebbe stata inevitabilmente chiamata a fondarsi su "valori ispiratori che ne [informassero] l'organizzazione socio-politica e la temperie culturale". La costruzione europea rappresenta, dunque, la sola prospettiva di sviluppo per i vecchi Stati nazionali nel quadro di un contesto internazionale destinato a rendersi sempre più globalizzato. Nella sua prospettiva, la condizione per il successo del processo di integrazione politica risiedeva, però, nella definizione di un patrimonio valoriale condiviso in grado di contribuire a tratteggiare il profilo di una comune cittadinanza europea. Si spiegava in tal senso la persuasione che, "pur confermando l'invocazione al pluralismo, […] la identificazione stessa di questi principi-base, volti alla definizione di una identità europea, non [potesse] prescindere dalla osservazione che questo continente [era] nato cristiano e si [era] poi organizzato come tale, e che cristiano per lo più [continuava] ad essere". Simili considerazioni si accompagnavano alla consapevolezza altrettanto netta di non potere "sminuire gli enormi meriti acquisiti dal pensiero laico […] illu-

ministico e post illuministico" che aveva "propiziato, con la sua vocazione alla tolleranza e al cosmopolitismo, l'abbattimento di barriere, il dialogo aconfessionale tra popoli diversi, lo sprovincializzarsi di genti e di ceti altrimenti ridotti all'ignoranza e alla marginalità" (Franchini 2001: 230-232). D'altra parte, la testata non aveva mancato di ospitare numerosi articoli che spiegavano, sulla scorta di una puntuale analisi storiografica, come l'attenzione del mondo cattolico nel secondo dopoguerra non si fosse interessata soltanto agli esiti istituzionali e politici del progetto europeo, ma si fosse ampiamente soffermata sulle sue premesse culturali e spirituali come testimoniato, ad esempio, dall'epistolario intercorso tra due intellettuali particolarmente autorevoli quali Giorgio La Pira e Jacques Maritain (Durand 2001).

Come anticipato, i toni ottimisti che avevano caratterizzato l'inizio del nuovo secolo erano destinati a farsi più gravi dopo l'11 settembre 2001 e le prime avvisaglie del nuovo contesto internazionale seguitone. Negli anni immediatamente successivi agli attentati terroristici alle Twin Towers, infatti, i timori di *Studium* erano sembrati focalizzarsi non solo sui drammatici sviluppi politici e militari di quanto avvenuto a New York, ma sul preoccupante riemergere di concetti e *slogan* ormai considerati da tempo archiviati come il riferimento sempre più frequente nel dibattito culturale a un presunto scontro di civiltà. A giudizio di *Studium*, simili tesi rischiavano di mettere in discussione gli sforzi sino ad allora dispiegati per la promozione di una idea di cittadinanza europea come spiegato, ad esempio, da Franco Casavola in un articolo apparso, con il titolo *Civiltà e religioni*, nei primi mesi del 2002. Di fronte alle cupe profezie di quanti consideravano inevitabili simili contrapposizioni culturali e religiose, dopo i fatti dell'11 settembre, Casavola non aveva rinunciato a spronare i lettori a guardare con evangelica fiducia ai tempi presenti e ad evitare una schematica sovrapposizione tra la civiltà occidentale e il cristianesimo. Il suo discorso non poteva esimersi dall'interrogarsi anche sui rischi di una impropria equiparazione tra identità europea e tradizione cristiana. La stessa lezione storica gli sembrava insegnare che "il rispecchiamento tra cristianesimo e civiltà europea [aveva] indotto in sequenza due rappresentazioni: quella della cristianità medievale come unica *res pubblica christiana* e quella degli Stati nazioni di età moderna come società omogenee di cultura cristiana" (Casavola 2002: 170). Il cammino ecumenico e il dibattito teologico seguito al Concilio Vaticano II, però, avevano contribuito a fare maturare una nuova sensibilità su questi temi in seno alla Chiesa di Roma come testimoniava, fra l'altro, il recente incontro di preghiera che si era svolto il 24 gennaio di quello stesso anno ad Assisi fra i rappresentanti delle religioni cristiane e non cristiane. Il messaggio di Assisi non lo induceva solamente a ricordare come "Dio si [palesasse] e [parlasse] nelle lingue e ai cuori di chiunque con fede a lui si [abbandonasse], a qualunque razza e tradizione [appartenesse]". Sarebbe stato necessario rimarcare, invece, che il discrimine "tra falsa e vera fede" doveva essere individuato da ogni credente "nel raggiungimento della pace tra i popoli, nella coesistenza armoniosa tra diverse religioni, nel dialogo tra le culture, nella promozione della condizione umana, nel perdono per i pregiudizi, gli orrori e le intolleranze reciproche nutrite in passato fra le diverse fedi, nello stare dalla parte dei poveri, degli abbandonati, degli oppressi dalla ingiustizia, nel parlare con corag-

gio ai potenti della terra per la causa della giustizia e della pace" (ivi: 174). Le parole di Casavola erano parse indicare alla rivista in termini quanto mai precisi la chiave di lettura per interpretare il dibattito di questi mesi sulle prospettive e, al tempo stesso, sui limiti del nuovo scenario mondiale.

Non a caso, gli articoli ospitati da *Studium* in questa fase erano sembrati interrogarsi con rinnovata attenzione sugli strumenti per governare la repentina crisi internazionale che si era aperta dopo gli attentati dell'11 settembre e per ripensare, in una prospettiva storica di più lungo periodo, le ragioni dello stesso processo di integrazione europea. Merita di essere ricordata, ad esempio, la puntualità con cui Giovanni Maria Flick aveva sottolineato la necessità di interrogarsi su come dare un ordine giuridico al fenomeno della globalizzazione per scongiurare il riemergere di sentimenti nazionalistici e il ricorso propagandistico, da parte di gruppi estremisti, alle appartenenze religiose come movente per destare conflitti non ancora sopiti fra i popoli. A suo giudizio, il solo strumento per dare un ordine alla globalizzazione risiedeva in una progressiva condivisione delle scelte non solo nell'ambito economico, ma in ogni campo sociale e politico che vedesse coinvolti i valori della giustizia, della dignità umana, dell'uguaglianza e della solidarietà. In questa prospettiva, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea gli sembrava offrire un valido modello di riferimento su cui avrebbe potuto reggersi un governo sovranazionale (Flick 2002). Nel corso dei mesi successivi la testata non aveva rinunciato a tornare con particolare determinazione sui rischi della globalizzazione, insistendo sull'urgenza di lavorare per inserire simile processo entro una cornice giuridica e valoriale che si proponesse di armonizzare i diritti del singolo con quelli della comunità in un contesto ormai sempre più cosmopolita (Lipari 2002).

La rivista non aveva distolto lo sguardo, tuttavia, dai problemi europei come testimoniato dall'articolo pubblicato da Danilo Veneruso, con il titolo *La politica estera e di sicurezza comune in Europa del 1947 al 1993*, nella primavera del 2002. Il sincero anelito europeista dello storico genovese era percepibile dalla nettezza con cui aveva rimarcato come, a dispetto dei significativi passi avanti compiuti dal processo di integrazione nell'ambito economico, negli ultimi anni non fosse andata di pari passo la collaborazione nel campo delle politiche di difesa e di sicurezza comune. Sulla scorta di un puntuale esame del percorso compiuto nel corso del secondo dopoguerra, Veneruso non aveva esitato a denunciare la fragilità delle istituzioni comunitarie e la miopia di scelte politiche compiute da governi nazionali spesso rivelatasi incapaci di rispondere efficacemente alle recenti tensioni internazionali: "Le gravi crisi degli anni Novanta (la guerra del Golfo e la guerra Jugoslavia) hanno ampiamente dimostrato fino a quel punto la mancanza di una politica estera e di sicurezza comune possa paralizzare l'azione comunitaria, impedendo ai Dodici di reagire in maniera attiva ed efficace alle pressioni esterne". Come già riscontrato nel caso dell'articolo di Flick, la disamina di Veneruso non si era focalizzata esclusivamente sul processo di integrazione, ma era sembrata muovere da una sincera preoccupazione per il progressivo acuirsi della conflittualità sulla scena mondiale e dai timori per la salvaguardia della pace fra i popoli a cui, dal suo punto di vista, la costruzione europea avrebbe potuto

offrire un importante contributo. La sola realistica soluzione per garantire un ordine pacifico internazionale risiedeva, a suo giudizio, nella possibilità che la CEE passasse quanto prima "dall'attuale posizione di superpotenza anomala, colosso dai piedi di argilla nel campo politico per quanto fortissimo in campo economico", a una nuova fase "per porsi come attore e protagonista nella politica mondiale" (Veneruso 2002: 217). Il tema affidatogli non sembrava consentire a Veneroso di entrare più nel dettaglio sui valori a cui simile Europa avrebbe dovuto ispirarsi. Le pagine di *Studium* non mancano di offrire maggiori informazioni sul confronto che, in questi mesi, si era consumato su una questione strettamente legata all'identità europea e al significato del progetto comunitario.

4. Un tema rivelatore: il dibattito sulle radici cristiane

Nei primi anni del nuovo secolo la riflessione di *Studium* sui problemi europei non aveva potuto evitare di intervenire nel dibattito che si era sviluppato su impulso delle richieste formulate da Giovanni Paolo II e dalle gerarchie vaticane per aggiungere un esplicito riferimento alle radici cristiane del vecchio continente nel Preambolo del Progetto di trattato costituzionale dell'Unione Europea. Come noto, il testo su cui si erano focalizzati i ripetuti interventi pontifici era stato elaborato fra i primi mesi del 2002 e la metà del 2003 da un apposito organo, la "Convenzione sul futuro dell'Europa", istituita su mandato del Consiglio di Laeken del dicembre 2001 per ridefinire l'impianto delle istituzioni comunitarie (Pii 2018). Il confronto suscitato dagli appelli della Santa Sede aveva contribuito a fare emergere una pluralità di posizioni in seno al mondo ecclesiale, suggerendo verosimilmente alla stessa rivista *Studium* di prendere le distanze sia pure con prudenza dai toni polemici che erano parsi caratterizzare parte della stampa cattolica e attestarsi su una linea editoriale più dialogante verso le perplessità manifestate in seno ad alcune voci della Chiesa italiana. Al riguardo appare indicativa – come si vedrà – la propensione dello stesso Casavola a invitare, sia pure fra le righe, i cattolici a leggere il dibattito di questi anni in una prospettiva di lungo periodo.

Per meglio comprendere la specificità dell'approccio seguito da *Studium* può essere utile fare brevemente cenno agli orientamenti emersi in questi anni all'interno degli ambienti cattolici. Le sfumature più significative, infatti, erano sembrate caratterizzare alcuni circoli intellettuali, mentre si è registrata una sostanziale convergenza fra le posizioni vaticane e i pronunciamenti degli episcopati nazionali nel ravvisare il rischio che un eventuale silenzio sull'argomento da parte del trattato costituzionale potesse sminuire il carattere istituzionale delle Chiese e quasi mirasse a ridurre il cristianesimo a una dimensione meramente privata avulsa dalla storia. In sede di analisi storica e più specificamente canonistica non si è mancato di rilevare come le istanze espresse dalle gerarchie cattoliche sembrassero muovere dal tradizionale principio dello *ius publicum ecclesiasticum exterum* inerente i rapporti fra la Chiesa e i poteri civili a cui, verosimilmente, si accompagnava una visione non meno consolidata dalla prassi ecclesiastica, specie di area tedesca, propensa a individuare nella organizzazione cor-

porativa uno dei suoi elementi caratterizzanti (Fumagalli Carulli 2006: 135-145). Lo stesso Giovanni Paolo II aveva spiegato già da diverso tempo come, nella sua prospettiva, il doveroso richiamo alle origini cristiane della cultura europea dovesse andare di pari passo con un esplicito riconoscimento, da parte delle istituzioni civili, della dimensione istituzionale delle Chiese. Si ricordi, ad esempio, la nettezza con cui, in occasione del quinto Simposio del Consiglio delle Conferenze Episcopali (CCEE) del 5 ottobre 1982, il pontefice aveva rimarcato la stretta correlazione fra la crisi valoriale che gli pareva affliggere la società europea e lo smarrimento delle sue radici cristiane. Intervenendo davanti al Parlamento europeo nell'ottobre del 1988 aveva precisato, tuttavia, come non si trattasse di restaurare una *Res publica christiana* di medievale memoria, quanto piuttosto di ribadire la stretta correlazione fra il messaggio cristiano e i valori di un autentico umanesimo (Giovanni Paolo II 1988). Simile approccio lo avrebbe spinto a criticare il silenzio sull'argomento della "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea", ufficialmente proclamata in occasione del vertice di Nizza nel dicembre del 2000, portandolo a esplicitare il suo disappunto "per il fatto che non [fosse stato] inserito nel testo della Carta neppure un riferimento a Dio, nel quale peraltro sta la fonte suprema della dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali" (Giovanni Paolo II 2000).

In realtà, i segnali giunti dalle istituzioni europee nei mesi immediatamente precedenti il Consiglio di Laeken erano parsi guardare con favore agli appelli del pontefice come lasciava presagire il libro bianco sulla *governance* europea adottato il 25 luglio 2001 dalla Commissione in cui, fra l'altro, si riconosceva il particolare contributo che le Chiese e le comunità religiose avrebbero potuto apportare al processo di integrazione (Commissione Europea 2001). A pochi giorni dall'inizio del vertice di Laeken, il 5 dicembre 2001, la Commissione delle conferenze episcopali della Comunità Europea (COMECE) aveva reso pubblica una dichiarazione per ribadire nuovamente la determinazione nel volere offrire un fattivo contributo al processo di integrazione attraverso un serio impegno e, in particolare, "nei settori relativi all'educazione, alla cultura e all'azione sociale". Il documento aveva posto l'accento, inoltre, sull'importanza del ruolo che le Chiese avrebbero potuto svolgere "per la promozione del rispetto reciproco, della partecipazione, della cittadinanza, del dialogo e della riconciliazione tra i popoli d'Europa" in una fase particolarmente delicata per il "futuro allargamento dell'Unione Europea, attraverso il quale l'Est e l'Ovest dell'Europa [sarebbero stati riunificati]" (Fumagalli Carulli 2006: 135-145). Le gerarchie vaticane, però, non dovevano essere state persuase dalle rassicurazioni fornite sino ad allora dalle autorità europee se, in occasione del tradizionale intervento rivolto il 10 gennaio 2002 al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, Giovanni Paolo II aveva ritenuto di esternare pubblicamente il suo rammarico per l'esclusione delle Chiese dai *partners* che sarebbero stati coinvolti nei lavori della Convenzione. Le parole del pontefice si riferivano verosimilmente alla scelta delle autorità europee di non menzionare esplicitamente le comunità religiose, a differenza di quanto riservato alle stesse Organizzazioni Non Governative, tra i rappresentanti della società civile che sarebbero stati interpellati dall'assise (Giovanni Paolo II 2002/A). Intervenendo nei mesi successivi al Terzo Forum

della Fondazione De Gasperi in programma il 22 marzo 2002 presso la Camera dei Deputati, mons. Celestino Migliore, allora autorevole esponente della Segreteria di Stato vaticana, aveva espresso la posizione della Santa Sede sulla questione in termini non meno risoluti[2].

A dire il vero, altre fonti relative a questi mesi sembrano rivelare una maggiore duttilità da parte delle gerarchie cattoliche come testimonia, ad esempio, il contributo pubblicato il 21 maggio 2002 dal Segretariato della COMECE, con il titolo *Il futuro dell'Europa*, in cui si ricordava il notevole impegno profuso dalle Chiese nel corso dei secoli per costruire "una tradizione di promozione dei valori fondamentali per la condizione umana e di adattamento di questi valori al mutamento dei tempi" e, in particolare, "nei settori dell'istruzione, della cultura, dei media e del sociale" (Il futuro dell'Europa 2002). Lo stesso Giovanni Paolo II, nel messaggio indirizzato ai partecipanti al convegno *Verso una costituzione europea?* organizzato a Roma dal 20 al 23 giugno 2002, aveva rimarcato ancora una volta l'attenzione della Chiesa verso il processo di integrazione europea, sottolineando il suo "diritto-dovere" di "intervenire offrendo il contributo che le è proprio e che rimanda alla visione della dignità della persona umana con tutte le sue conseguenze, quali vengono esplicitate nella dottrina sociale cattolica" (Giovanni Paolo II 2002/B).

Nel novero dei frequenti interventi dedicati all'argomento nel corso di questi mesi dal pontefice e da vari esponenti di primo piano della Curia romana, merita di essere ricordato il discorso tenuto dal Segretario per i rapporti con gli Stati della Santa Sede, mons. Jean-Louis Tauran, durante il convegno "La Carta Costituzionale Europea: nella casa di Benedetto, Primo Costituente" organizzato il 19 marzo 2003 presso il monastero di Montecassino. Prendendo spunto dal contributo apportato nel corso dei secoli dalla tradizione benedettina alla formazione della tradizione culturale europea, il presule non aveva esitato a rimarcare come "nessuno, se non al prezzo di riscrivere la storia, [avrebbe potuto] negare l'influenza cristiana sull'Europa". A suo giudizio, la richiesta giunta dagli Episcopati dell'Unione Europea e dalla Santa Sede si fondava, *in primis*, su "un dato storico innegabile" di cui si chiedeva semplicemente di prendere atto "almeno nel Preambolo del futuro trattato costituzionale" (Tauran 2003). Nella sua prospettiva si trattava di un "dovere di memoria" che risultava tanto più "indispensabile" in un momento di cruciale importanza per la costruzione del progetto comunitario "mentre si cerca di dare una veste giuridica ad un'Europa che tutti vogliamo forte ed unita". Come spiegato in varie occasioni dal pontefice, anche mons. Tauran aveva sottolineato che simili annotazioni non intendevano muovere da un approccio confessionale, ma si limitavano a registrare come il "fattore religioso, soprattutto nella sua veste cristiana, [fosse] costitutivo della storia della costruzione europea". Da qui il suo invito a rammentare il ruolo esercitato dal cristianesimo nella trasmissione della cultura classica, nella formazione delle università durante il medioevo, nell'elaborazione del diritto e, in una prospettiva di più lungo periodo, nel "plasmare una regione: la regione europea, dove tutti condividevano convinzioni, principi e valori". Gli stessi

[2] Si ricordi la testimonianza del cardinale Achille Silvestrini, *"Introduzione"*, Atti dell'Incontro di Camaldoli Cristianesimo e democrazia nel futuro dell'Europa, *Il Regno Attualità*, 15 febbraio 2003, 2.

sostenitori di una sana laicità non avrebbero potuto ignorare come già Diderot e D'Alembert nell'*Encyclopédie* avessero posto l'Europa "al di sopra di altre [terre] per conoscenza di arti e mestieri e, tra l'altro, a causa del Cristianesimo che, per quanto sembri non avere altro scopo che la felicità nell'altra vita, fra tutte le religioni è quella che meglio contribuisce alla felicità in questa". Un eventuale richiamo alle radici cristiane, quindi, non gli sembrava pregiudicare la dimensione pluralista della società contemporanea, ma avrebbe piuttosto ribadito il carattere istituzionale della Chiesa cattolica e, ovviamente, delle altre Chiese cristiane: "Tale menzione, pertanto, non osta al fatto che il futuro Trattato riguardi, anzitutto, l'Europa di domani, e neppure stride con l'evidenza secondo la quale l'Europa di oggi è pluralista, distingue la Chiesa dallo Stato e costituisce un crocevia di diverse filosofie e religioni". Simili considerazioni lo spingevano a chiedere con estrema nettezza che "il futuro Trattato non [offuscasse] la dimensione religiosa dell'uomo europeo e, in particolare, il suo diritto inalienabile a professare la fede che liberamente sceglie – o a non professarne alcuna – e di vivere la fede nella sua dimensione non soltanto individuale, ma anche collettiva ed istituzionale". A giudizio di Tauran, sarebbe stato dunque "opportuno inserire nel futuro Trattato una disposizione normativa con la quale si [riconoscesse] il diritto delle Chiese e delle Comunità religiose ad organizzarsi liberamente, in conformità ai propri statuti, per perseguire i loro scopi religiosi nel rispetto dei diritti fondamentali". Il rischio paventato dall'ecclesiastico, sulla scorta di quanto sostenuto più volte dallo stesso Giovanni Paolo II, era di marginalizzare la dimensione comunitaria delle Chiese e di favorire indirettamente una progressiva tendenza alla privatizzazione dell'esperienza religiosa, defraudando "la futura Unione Europea, che si vuole 'casa per tutti', di un'eredità così nobile e feconda" (Tauran 2003).

Il documento più autorevole dedicato in ambito cattolico al vecchio continente nel corso di questi mesi deve essere individuato, però, nella Esortazione apostolica postsinodale *Ecclesia in Europa* (Giovanni Paolo II 2003) firmata il 28 giugno 2003 da Giovanni Paolo II che aveva ripreso gli stimoli emersi, praticamente alla vigilia del Grande Giubileo del 2000, durante i lavori del Secondo Sinodo speciale per l'Europa. Il testo era il frutto della riflessione sviluppata dall'episcopato del vecchio continente a distanza di nove anni dal primo Sinodo dedicato all'Europa "all'indomani della caduta dei muri" (Giovanni Paolo II 2003 n. 2). Non a caso, *La Civiltà Cattolica* si era affrettata a scorgervi una vera e propria *magna charta* del pensiero tributato all'Europa dalla Chiesa di Roma che illustrava con estrema efficacia il significato della missione evangelizzatrice di cui l'intero episcopato intendeva farsi carico affinché gli europei potessero riscoprire il valore del messaggio cristiano (Marchesi 2003). La gravità della sfida trovava conferma nelle parole utilizzate per "ricordare lo smarrimento della memoria e dell'eredità cristiane, accompagnato da una sorta di agnosticismo pratico e di indifferentismo religioso, per cui molti europei [davano] l'impressione di vivere senza retroterra spirituale e come degli eredi che [avevano] dilapidato il patrimonio loro consegnato dalla storia" (Giovanni Paolo II 2003 n. 7). Si spiegavano in tal senso, a giudizio del pontefice, i "tentativi, anche ultimamente ricorrenti, di presentare la cultura europea a prescindere dall'apporto del cristianesimo che [aveva] segnato il suo svi-

luppo storico e la sua diffusione universale" (Giovanni Paolo II 2003 n. 9). Da parte sua, la rivista gesuitica non aveva esitato a spiegare come "il documento pontificio si riferisse alla bozza del Preambolo della futura Costituzione dell'Unione Europea, sulla quale [era] in corso un vivace dibattito anche sulla stampa quotidiana italiana" (Mucci 2003: 24). La testata era stata molto esplicita nel ricordare come il fugace "accenno della bozza del Preambolo della futura Costituzione dell'Unione Europea ai *retaggi religiosi*, collocati dopo quelli *culturali* e di quelli *umanistici*, [avesse] suscitato amarezza e stupore non soltanto nei credenti". Ne discendeva la persuasione che il malcelato tentativo di "cancellare o attenuare il ruolo fondante del cristianesimo nella definizione della civiltà europea [equivalesse] a negare o dimenticare l'influenza esercitata su di essa dalla grande cultura umanistico-rinascimentale, illuministica e idealistico-romantica italiana […]" (Mucci 2003: 25).

La rivista aveva scelto di menzionare numerosi intellettuali e opinionisti che erano sembrati riconoscersi in simili tesi come, ad esempio, Ernesto Galli Della Loggia secondo cui la "cultura laico-progressista" aveva risposto alle richieste del pontefice "mostrandosi apparentemente indifferente di fronte ai grandi problemi del nostro tempo e della nostra identità"[3]. Non mancava, tuttavia, un richiamo alle opinioni di quanti, come Gian Enrico Rusconi, avevano tentato di spiegare che "il dissenso verso la proposta della menzione di Dio non [nasceva] da un risentimento antireligioso, ma dall'invito a rimanere a livello di una sobria laicità, rispettosa di tutte le credenze, visioni della vita e stili morali"[4]. In realtà, a giudizio della rivista la questione cruciale non riguardava un presunto confessionalismo, ma una specifica visione del "contributo del cristianesimo alla costruzione dell'*honnête homme* europeo" e "alla nuova configurazione culturale e politica dell'Europa". Come sostenuto dal cardinale Joseph Ratzinger, a cui si rimandava in nota, il servizio più grande che il cristianesimo avrebbe potuto rendere all'Europa doveva essere individuato "nello sforzo per il risanamento della ragione". La rivista aveva citato quanto affermato da Ratzinger, ricordando che "la fede non sostituisce la ragione, ma può contribuire all'evidenza dei valori essenziali […]"[5]. A giudizio della testata, simile contributo presupponeva il "superamento di un'idea falsa e inaccettabile di pluralismo" inteso come "una *koinè* che ha progettato l'appiattimento di tutte le identità specifiche e la resa dei convincimenti religiosi alla mentalità laicista". Una autentica visione del pluralismo, invece, avrebbe dovuto ammettere "il dialogo critico di diversificate identità forti in un confronto schietto e continuo". Ne discendeva che "soltanto un tale fermo atteggiamento [avrebbe potuto] assicurare che i valori propri del cristianesimo non [fossero] rimossi dalla storia dell'Europa e dissolti in una generica e indistinta religiosità" (Mucci 2003: 30-32).

Solo pochi mesi prima anche il padre Bartolomeo Sorge si era interrogato, dalle pagine di *Aggiornamenti Sociali*, sull'opportunità di inserire nel trattato costituzionale un esplicito riferimento alle radici cristiane dell'Europa. Le parole del gesuita milanese

[3] Si rimandava in nota, a titolo esemplificativo, a Ernesto Galli Della Loggia, "Il silenzio su un falso storico", *Corriere della sera*, 10 giugno 2003: 1.

[4] Cfr. Gian Enrico Rusconi, "Il laicismo fa bene alle fedi", *La Stampa*, 26 gennaio 2003: 23.

[5] Il periodico gesuitico rimandava a Joseph Ratzinger, "Libertà e religione", *Il Regno-Documenti*, 2003: 185.

meritato particolare attenzione per la determinazione con cui aveva notato come la questione non si potesse risolvere semplicemente "introducendo nella Costituzione un generico richiamo ai tradizionali valori religiosi e spirituali". In termini forse schematici ma non meno pregnanti, il gesuita aveva sottolineato come il "problema" comprendesse "1) anzitutto il discorso sui valori; 2) in secondo luogo, la questione del ruolo sociale delle Chiese; 3) infine il richiamo formale alle radici religiose" (Sorge 2003: 271). In merito al dibattito sui valori, il padre Sorge non aveva esitato a rilevare come per costruire l'Europa fosse necessario rifarsi a "valori condivisi", affrettandosi però a sottolineare sulla scorta di quanto affermato da Giovanni Paolo II come "questi, nel mutato contesto socio-culturale, non si [potessero] più proporre nella forma della vecchia cristianità". Le preoccupazioni frequentemente sollevate negli ultimi mesi sulla "questione del riconoscimento giuridico delle comunità religiose", ovviamente, gli sembravano ugualmente importanti, "non solo perché esse [costituivano] un forte elemento di coesione morale e spirituale, ma anche per il servizio che esse [avrebbero potuto compiere per] adattare i valori tradizionali alle nuove esigenze della nostra epoca di rapido progresso scientifico e tecnico" (Sorge 2003, 272). In quanto al dibattito sull'opportunità di inserire un accenno alle radici religiose nel trattato costituzionale, infine, si era limitato a notare come "il problema non [fosse] se parlare nella Costituzione delle radici cristiane, ma come parlarne" (Sorge 2003, 273). Anziché dilungarsi nella *querelle* intorno a "un generico richiamo alle radici cristiane", pure giudicato "doveroso", gli sembrava "importante che nella Costituzione [fossero] accolti di fatto i valori che a quelle radici si [ispiravano]". Da qui la scelta di valutare "già di per sé un traguardo positivo" il riferimento contenuto nell'articolo 2 "anche se i valori in esso richiamati [avrebbero potuto essere] ulteriormente arricchiti e meglio specificati". Nella prospettiva del padre Sorge, la "natura dell'evangelizzazione essenzialmente profetica"[6] avrebbe dovuto indurre a concludere, tuttavia, che "tale riconoscimento non si [richiedeva] affatto affinché i cristiani [fossero] sale della terra". In altri termini, "le garanzie giuridiche" gli sembravano talvolta "controproducenti" perché alcuni avrebbero potuto scorgervi il tentativo "di cercare sicurezza e privilegi" mentre altri vi avrebbero visto "una indebita imposizione confessionale e un vulnus alla laicità dello Stato". Ne discendeva l'invito a "ribadire con coraggio che la forza della Chiesa non [stava] nei privilegi o nel favore del potere di turno", ma "nella santità dei suoi figli, nella potenza disarmata della Parola di Dio, nella povertà evangelica" (Sorge 2003: 274).

Le parole del padre Sorge rappresentavano sicuramente uno stimolo importante per districarsi nel dibattito degli ultimi anni. Il gesuita non si sarebbe limitato, infatti, a mettere in guardia dai rischi di fraintendimenti e incomprensioni che potevano insidiarsi nei numerosi appelli giunti nel corso dei mesi precedenti alle autorità europee

[6] In un successivo articolo il padre Sorge avrebbe spiegato di alludere all'articolo I-2 del Trattato costituzionale che "[fissava] i principi e i valori fondamentali su cui poggia l'Europa". Cfr. Bartolomeo Sorge (2004), "I cristiani nella nuova Europa, *Aggiornamenti sociali*, n. 11 pp. 684-694: 687. Come noto, il testo affermava: «L'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società fondata sul pluralismo, sulla non discriminazione, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla parità tra donne e uomini". Cfr. Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, *Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea*, n. C 310 (16 dicembre 2004).

per chiedere un riferimento alle radici cristiane del vecchio continente. A distanza di qualche mese dalla approvazione del Trattato costituzionale da parte del Consiglio Europeo il 18 giugno 2004, il padre Sorge aveva firmato per *Aggiornamenti sociali* un nuovo articolo, con il titolo *I cristiani nella nuova Europa* (Sorge 2004), in cui era sembrato indicare ai credenti una possibile strada per apportare un contributo al prevedibile dibattito che si sarebbe aperto sui limiti del testo e, in particolare, intorno al suo silenzio sulle radici cristiane. La sua riflessione sembrava tradire una certa diffidenza verso i toni che, in alcuni casi, avevano segnato il confronto degli ultimi anni, premurandosi anzitutto di sottolineare come la costruzione europea non dovesse "perdere mai di vista il ruolo morale oltre che economico che l'Europa è destinata ad avere nel mondo" e di quanto "i valori culturali e spirituali della sua civiltà [avessero] una portata che trascende i confini del vecchio continente" tale da impegnare "tutti a renderli universali". Il primo aspetto degno di nota risiedeva, a suo giudizio, nel fatto che "i valori sui quali il Trattato costituzionale [aveva inteso fondare] oggi l'Unione Europea, pur essendo laici, [fossero] in radice cristiani" e, di conseguenza, imponessero di "comprendere il rapporto tra laicità e radici cristiane dell'Unione" (Sorge 2004: 684). Non si trattava, ovviamente, di "mettere un cappello clericale o confessionale alla Costituzione europea", ma di "stimolare soprattutto i cristiani a un impegno coraggioso per dare alla costruzione dell'Europa un'anima etica il più coerente possibile con i valori enunciati dalla Costituzione, nel pieno rispetto del pluralismo e delle regole democratiche" (Sorge 2004: 688). In questa prospettiva sarebbe stato indispensabile rimarcare come "i principi fondamentali del Trattato costituzionale [si rivelassero] in continuità con i valori cristiani" (Sorge 2004: 688, 691). Il secondo aspetto degno di nota risiedeva, a suo parere, nei rischi legati al malcelato tentativo di presentare il cristianesimo alla stregua di una religione civile avulsa da qualsiasi riferimento trascendente. Il gesuita era stato molto esplicito nel registrare come, negli ultimi decenni, "lo Stato [avesse iniziato a mostrare] interesse a riconoscere l'importanza sociale della religione e della Chiesa" in ragione della loro capacità di "contribuire al raggiungimento delle sue finalità civili" mentre, da parte sua, "la Chiesa [era parsa vedere] con favore questo riconoscimento pubblico […]". Si spiegava in questa prospettiva il timore che "anche nella Chiesa molti non [si rendessero conto]" del pericolo che, "sotto le apparenze più sofisticate della religione civile, in realtà [stesse tornando] una forma nuova (moderna) di cristianità" con il "grave rischio che la religione [potesse essere considerata] come mero collante di convivenza sociale e di civilizzazione, senza alcun riferimento al suo valore trascendente e soprannaturale" (Sorge 2004: 692). Il padre Sorge non si era sottratto dall'interrogarsi su come procedere dopo la "prevedibile" scelta, assunta dalle istituzioni europee, di non fare cenno alle radici cristiane nel trattato costituzionale senza indulgere, però, in una visione ormai desueta di religione civile. Nella sua diagnosi sarebbe stato preferibile "impegnarsi a interpretare in coerenza con la loro origine cristiana i valori e i principi enunciati dall'art. I-2 della Costituzione europea, rispettandone la laicità" nella consapevolezza che "la fecondità del servizio cristiano non [poteva dipendere] dal suo riconoscimento formale o meno" (Sorge 2004: 694).

Gli interventi pontifici e il dibattito che ne era seguito in questi anni non potevano lasciare indifferente *Studium* e la sua redazione. Come anticipato, era stato Franco Casavola a dettare la linea editoriale della rivista. Può essere interessante soffermarsi su un articolo apparso a suo nome, con il titolo *Da Gesù al cristianesimo. Le complesse radici dell'Europa contemporanea*, alla fine del 2003. In effetti, Casavola non si era limitato a soffermarsi sulla *querelle* in cui era spesso finito per sfociare il confronto intorno alla opportunità di un riferimento alle radici cristiane nel trattato costituzionale, ma aveva mostrato di mirare a inquadrare la questione in una prospettiva di più lungo periodo inerente i rapporti fra la tradizione cristiana e la cultura europea. A suo giudizio, non era possibile sicuramente prescindere dal tentativo sempre più evidente messo in atto da alcuni settori della cultura contemporanea di scindere la figura di Cristo dalle forme storicamente assunte dal cristianesimo. Simile "operazione critica" gli sembrava proporsi, da un lato, "di misurare la distanza e anche le infedeltà e le contraddizioni del cristianesimo rispetto al Cristo" e, dall'altro lato, di "liberare Gesù, la sua croce, al di sopra della storia come profezia e giudizio sul destino degli uomini dentro e fuori della Chiesa" (Casavola 2003: 843). Il richiamo a una categoria interpretativa come quella della missione profetica tipica del messaggio evangelico, impiegata praticamente negli stessi mesi dal padre Sorge, sembrava offrire a Casavola l'opportunità di prendere indirettamente le distanze dai toni sopra le righe che, in alcune circostanze, avevano probabilmente accompagnato il dibattito italiano, consentendogli inoltre di interrogarsi in termini maggiormente pacati ma non meno risoluti sulle "resistenze delle *élites* oggi al potere in Europa a citare le radici cristiane nella bozza del Trattato costituente dell'Unione". Nella prospettiva di Casavola era infatti necessario chiarire anzitutto come, da parte cattolica, "non si [trattasse] ovviamente di una proclamazione confessionalistica che [avrebbe potuto] turbare il processo di convivenza in società multietniche e multiculturali", ma "di ricordare una identità storica" destinata a trovare conferma in un'Europa "[costituitasi] attorno ad una idea di unità dei suoi popoli nella comune fede cristiana". A una più attenta lettura, non era difficile intuire come il discorso di Casavola si prefiggesse di rivolgersi primariamente ai credenti per spronarli a rammentare come, non di rado, "l'annodamento di religione e politica [avesse] ingenerato conflitti che [erano stati sedati] faticosamente e dolorosamente solo al compimento di processi di secolarizzazione" (Casavola 2003: 850).

Simili parole erano sembrate influenzare profondamente i numerosi interventi tributati da *Studium* alla questione nel corso di questi mesi. Ne erano testimonianza, ad esempio, le similitudini fra la riflessione di Casavola e il denso articolo dedicato da Giorgio Campanini al percorso storico e intellettuale che aveva portato la Chiesa cattolica a coniugare la tradizionale visione cosmopolita del messaggio cristiano a un'idea dei diritti universali dell'uomo in grado di superare i classici paradigmi della *Christianitas medievale* e arrivare, nel secondo dopoguerra, a misurarsi con le inedite sfide legate alla costruzione europea. In questa prospettiva si sarebbero potuti leggere vari fenomeni "che hanno caratterizzato gli anni conclusivi del XX secolo" come il "processo di unificazione europea, il dinamismo del movimento ecumenico" e "l'accelerarsi della globalizzazione dell'economia". Le similitudini fra simili passaggi

storici lo inducevano a scorgervi "altrettanti passi in direzione di quella società universale del genere umano teorizzata da Rosmini fatta oggetto di crescente attenzione da parte del magistero della Chiesa e di studiosi come il cardinale Pietro Pavan che ne hanno accompagnato per certi aspetti anticipato il cammino". Ne discendeva lo sprone quanto mai attuale per i lettori di una rivista come *Studium* a lavorare affinché "questo cammino di universalizzazione dei diritti e di integrazione dei popoli [continuasse] ad avere nella Chiesa cattolica un essenziale punto di riferimento, perché essa [potesse svolgere], aldilà dei particolarismi nazionali, la sua antica funzione di *anima del mondo*. Anche del nuovo mondo globale che si annuncia" (Campanini 2004: 182). La testata non aveva rinunciato, inoltre, a soffermarsi in una prospettiva storica sul contributo apportato dai cattolici italiani alla costruzione dell'unità europea come testimoniato, ad esempio, dal ruolo svolto da Aldo Moro in seno alle istituzioni comunitarie nello spirito della scelta federalista compiuta, agli esordi del processo di integrazione, dai governi democristiani (Sparisci 2004). Speciale attenzione era riservata anche ai recenti sviluppi delle politiche comunitarie nella persuasione che l'unità europea potesse rappresentare una garanzia di pace e cooperazione internazionale, come auspicato dalla Santa Sede, nel quadro delle relazioni atlantiche (Monaco 2004).

Il tema delle radici cristiane era stato affrontato più specificatamente in un contributo apparso a firma di Angelomichele De Spirito, con il titolo *Gregorio Magno e le radici cristiane dell'Europa* (De Spirito 2004: 894), nell'ultimo fascicolo del 2004. L'articolo merita particolare attenzione per la puntualità con cui, forse per la prima volta in termini così espliciti, la testata sceglieva di soffermarsi sull'esortazione apostolica *Ecclesia in Europa*, non esitando a menzionare le parole utilizzate da Giovanni Paolo II per descrivere "un continente che sembra caratterizzato da *un'apostasia silenziosa da parte dell'uomo sazio che vive come se Dio non esistesse* e lascia spazio all'emergere di una *nuova cultura, in larga parte influenzata dai mass media, dalle caratteristiche e dai contenuti spesso in contrasto con il Vangelo e con la dignità della persona umana* (Giovanni Paolo II 2003: n. 9)". La rivista non aveva mancato di ricordare che, "mentre nella nascente Costituzione dell'Unione Europea non si [accennava] neppure alle radici cristiane – dimenticando o ignorando che si tratta di una *identità storica* –, nel documento pontificio [si ribadiva] come *certamente non si [potesse] dubitare che la fede cristiana appartenesse, in modo radicale e determinante, ai fondamenti della cultura europea* (Giovanni Paolo II 2003: n. 108)". Il contributo aveva rimandato in nota a quanto affermato da Casavola intorno al valore dell'"identità storica" (Casavola 2003: 850) del vecchio continente, affrettandosi inoltre a spiegare come il documento pontificio "[avesse rammentato], soprattutto ai legislatori, che la stessa modernità europea [aveva dato] *al mondo l'ideale democratico e i diritti umani attingendo i propri valori dalla sua eredità cristiana*" (De Spirito 2004: 894). In questa prospettiva la riflessione di Gregorio Magno sembrava ascriversi perfettamente nella tradizione europea per le similitudini tra il periodo storico che aveva fatto da sfondo alla sua elaborazione intellettuale e un presente "attraversato da globalizzanti paure, intristito da persistenti emarginazioni e ingiustizie" (De Spirito 2004: 902). Non a caso, Gregorio Magno aveva evitato accuratamente di indulgere in giudizi pessimistici sulla crisi del mondo in cui si

era formato, come romano e cattolico, preferendo auspicare una pacifica convivenza con i popoli nuovi giunti da nord secondo i "principi di una speranza cristiana". Il messaggio profetico che ne emergeva avrebbe dovuto indurre a lavorare per ripensare anche i "principi di un governo politico e dei rapporti tra Chiesa e Stato" senza dimenticare, ovviamente, i "principi di un'etica economica" finalmente consapevole di come la terra fosse "un possesso di tutti" (De Spirito 2004: 903).

Gli articoli ospitati nei mesi successivi contribuiscono a offrire un'idea delle modalità con cui, nella prospettiva di *Studium*, i credenti avrebbero dovuto intervenire nel dibattito europeo per riaffermare la centralità dei valori cristiani del vecchio continente. Merita un accenno, fra gli altri, l'intervento apparso a firma del cardinale Achille Silvestrini nel fascicolo relativo ai mesi di maggio e giugno 2005, a poche settimane dalla fine del pontificato di Giovanni Paolo II, per la determinazione con cui il porporato era sembrato indicare nei valori legati alla persona umana la chiave interpretativa per leggere la riflessione del papa polacco e, di conseguenza, l'apporto profuso in questi decenni dalla Santa Sede alla soluzione delle controversie internazionali (Silvestrini 2005). Non senza rivelare una notevole sensibilità interpretativa, invece, Claudio Vasale aveva rimarcato la stretta continuità fra il magistero di Wojtyła e la disamina intellettuale sviluppata dal suo successore, spingendosi a rilevare come nella scelta compiuta dal cardinale Ratzinger di fare uso del nome "Benedetto" si potesse forse intravvedere la volontà di riferirsi al "santo patrono di quella nuova Europa che, sulle macerie del vecchio continente egemone nei secoli della modernità, si pone come terra non più dello scontro, ma dell'incontro della civiltà e dei popoli, della solidarietà e della pace" (Vasale 2005: 341). Era stato lo storico genovese Danilo Veneruso, però, a riassumere il senso della linea editoriale seguita dalla rivista nei mesi precedenti, rimarcando ancora una volta la distanza fra il cristianesimo, nella sua dimensione eminentemente spirituale, e le religioni politiche dell'età moderna e contemporanea che si erano caratterizzate "per il loro assolutismo esclusivo". Gli stessi papi del Novecento gli sembravano avere ricordato ampiamente il valore di una sana laicità, spronando la Chiesa a "non cedere alla tentazione di farsi Stato per non cadere nelle maglie dell'assolutizzazione del particolare" (Veneruso 2005: 386-387). Ogni tentativo di circoscrivere il cristianesimo a una specifica cultura, quindi, avrebbe dovuto essere giudicato radicalmente estraneo alla dimensione religiosa.

Conclusione

Le parole di Veneruso compendiano in termini quanto mai puntuali l'approccio con cui, nel corso degli anni esaminati, *Studium* era parsa accostare i temi connessi alla costruzione europea e, in particolare, il dibattito sui legami fra la tradizione cristiana del vecchio continente e gli sforzi per promuovere una maggiore consapevolezza nell'opinione pubblica dei valori connessi a una condivisa accezione di cittadinanza europea. Il ricordo della antica lezione montiniana aveva probabilmente suggerito alla rivista di lavorare in una prospettiva di lungo periodo e di focalizzarsi primariamente sulla formazione di una specifica coscienza europea nelle classi dirigenti

cattoliche, astenendosi dai toni risoluti che in alcune circostanze avevano contraddistinto settori del mondo ecclesiale italiano. La testimonianza del contributo apportato alla linea editoriale della testata dall'ex presidente fucino Ivo Murgia è stata particolarmente utile per contestualizzare le scelte redazionali seguite da *Studium* sui temi europei in un arco temporale che aveva spaziato, praticamente senza soluzione di continuità, dal secondo dopoguerra alla metà degli anni Novanta. Come visto, era stato proprio Murgia a domandarsi provocatoriamente a che fosse punto la costruzione europea solo pochi mesi prima della caduta del muro di Berlino. La sua risposta è sembrata quanto mai interessante per la nettezza con cui aveva rivelato come, "tolta la fatale occasione" offerta dalla crisi seguita alla fine della seconda guerra mondiale, la "consapevolezza di appartenenza" nei popoli europei si fosse circoscritta al solo "campo cosiddetto ideologico" per trovare infine "riparo [nella] sicurezza economica" (Murgia 1989: 233). Solo pochi anni più tardi era stato ancora più esplicito nell'imputare simili criticità all'assenza di un progetto valoriale in grado di cimentare una comune identità nei cittadini europei e "costruire l'Europa come polo di attrazione" (Murgia 1991: 632) culturale e spirituale. Le parole di Murgia sono parse offrire la chiave interpretativa più efficace per rileggere gli articoli tributati da *Studium* ai problemi europei dalla caduta del muro ai primi anni Duemila. Un attento esame delle pagine dedicate all'Europa in questa fase dalla rivista, infatti, sembra rivelare una evidente continuità con simile approccio.

Ne sono sembrati profondamente influenzati, ad esempio, i commenti riservati alla fine della lunga stagione della guerra fredda e al dibattito sui principi che avrebbero dovuto regolare il nuovo assetto europeo. La testata non si era limitata a soffermarsi sulle analisi geopolitiche apparse in questi anni intorno al futuro ordine continentale, ma aveva dato prova di mirare anzitutto a interrogarsi sugli strumenti con cui edificare la nuova Europa. In questa prospettiva aveva mostrato di appuntarsi sui limiti degli antichi assiomi legati allo Stato nazionale e sulle modalità per creare una nuova sensibilità verso i valori di una condivisa accezione di cittadinanza europea nelle giovani generazioni. Gli articoli pubblicati negli anni immediatamente successivi si erano rifatti a simile approccio per accostare la crisi internazionale seguita agli attentati dell'11 settembre 2001 e tratteggiare un ruolo per il vecchio continente nel rinnovato scenario mondiale. Non sono parsi meno interessanti i contributi dedicati al confronto emerso, su impulso delle richieste vaticane, sull'opportunità di aggiungere un esplicito richiamo alle radici cristiane nel trattato costituzionale europeo. Anche su questo tema il carattere distintivo di *Studium* è sembrato risiedere in un approccio dialogante nello stile espositivo, ma non meno incisivo nel soffermarsi sulla peculiarità spirituale e culturale dell'apporto che la tradizione cristiana avrebbe potuto offrire alla costruzione europea. Non a caso, il confronto con gli interventi riservati all'argomento da alcune delle principali testate espressione del mondo ecclesiale aveva rivelato una sintonia con la sensibilità dei dinamici circoli milanesi legati alla rivista *Aggiornamenti Sociali* piuttosto che una affinità con i giudizi, apparentemente più netti, degli ambienti romani di cui *La Civiltà Cattolica* era sembrata farsi portavoce.

Le informazioni emerse dalle fonti consentono sicuramente di rilevare la singolarità della riflessione elaborata in questi anni da *Studium* non solo rispetto ai toni spesso usati dalla stampa cattolica italiana. Il profilo dei suoi lettori e la sua vocazione storicamente legata al mondo accademico, infatti, avevano dato modo alla rivista di rivolgersi anzitutto ai ceti intellettuali e di lavorare in una prospettiva di lungo periodo alla formazione delle classi dirigenti intorno ai problemi europei e, in particolare, sulla questione della cittadinanza. D'altra parte, la continuità della riflessione dedicata, nello specifico, alla cittadinanza europea durante gli anni esaminati non si spiegherebbe senza ricordare il notevole interesse suscitato presso una parte importante delle *élite* cattoliche da simile tema a cui erano già state introdotte da *Studium* nel recente passato e che, probabilmente, vari intellettuali desideravano approfondire. Il caso di Casavola è risultato quanto mai significativo per la determinazione con cui si era prodigato per aggiornare la disamina della testata sulla questione e per illustrarne i riferimenti all'attualità. La circostanza appare una testimonianza eloquente dell'attenzione riservata, in seno agli ambienti ecclesiali, alla linea editoriale seguita da *Studium* sui problemi del vecchio continente e alla sua riflessione su un tema, come la cittadinanza europea, destinato a occupare ancora per molto tempo un ruolo centrale nel dibattito pubblico.

Bibliografia

Acanfora Paolo (2011). *Un nuovo umanesimo cristiano. Aldo Moro e la rivista «Studium» (1945-1948)*. Roma: Edizioni Studium.

Acanfora Paolo (2013). *Miti e ideologia nella politica estera DC. Nazione, Europa e Comunità atlantica (1943-1954)*. Bologna: Il Mulino.

Alberigo Giuseppe (1987). *Papa Giovanni*. Bari: Laterza.

Albertini Mario (1955). "Sul piano Faure". *Giovane Europa*, n. 22, 10 novembre 1955, 7.

Campanini Giorgio (1990). "Guerre mondiali e crisi di civiltà". *Studium*, 5, 659-667.

Campanini Giorgio (2004). "L'universalismo cristiano". *Studium*, n. 2, 179-182.

Cappelletti Vincenzo (2000). "Un'Europa dello spirito". *Studium*, n. 2, 173-181.

Caraffini Paolo (2008). *Costruire l'Europa dal basso. Il ruolo del Consiglio italiano del Movimento europeo (1948-1985)*. Bologna: Il Mulino.

Caravale Mario (2000). "Casavola, Francesco Paolo". *Enciclopedia Italiana*, VI Appendice

Caruso Ada Pia (1961). "L'insegnamento del civismo e la Gionata europea della scuola". *Giovane Europa*, n. 6-7, 1.

Casavola Franco (1990). "Politica: vocazione o professione?". *Studium*, 2, 163-166.

Casavola Franco (2000). "Sovranità dello Stato e cittadinanza universale". *Studium*, n. 2, 167-171.

Casavola Franco (2001). "L'Università nel quadro culturale d'oggi". *Studium*, n. 1, 11-21.

Casavola Franco (2002). "Civiltà e religioni". *Studium*, n. 2, 167-174.

Casella Mario (1990). "Iginio Giordani, De Gasperi e la Democrazia Cristiana (1946-1953). A dieci anni dalla morte". *Studium*, 3, 371-415.

Casula Carlo Felice (1989). "Da Pio XII a Paolo VI". *Studium*, 5, 691-699.

Chenaux Philippe (1990). *Une Europe vaticane? Entre le plan Marshall et les Traités de Rome*, Bruxelles: Ciaco.

Chenaux Philippe (1992). *Le Saint-Siège et la communauté européenne (1965-1990)*. In: Giovanni Barberini (a cura di). *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 57-66.

Citterio Ferdinando, Vaccaro Luciano (1996) (a cura di). *Quale federalismo per quale Europa. Il contributo della tradizione cristiana*. Brescia: Morcelliana.

"VI Colloquio economico-sociale. Politica monetaria e fiscale nella CEE" (1960/A). *Giovane Europa*, n. 89, agosto-settembre 1960, 8.

"VII Colloquio economico-sociale. Credito e investimento" (1960/B). *Giovane Europa*, n. 91, novembre 1960, 8.

Commissione Europea (2001). "La governance europea. Un libro bianco". COM, 428, def./2, 5 agosto 2001, *GUCE*, 12 ottobre 2001, C 287, 1-29.

Cossu Antonio (1955). "L'europeismo dei partiti". *Giovane Europa*, n. 3, 10 gennaio 1955, 3.

De Spirito Angelomichele (2004). "Gregorio Magno e le radici cristiane dell'Europa". *Studium*, n. 6, 893-904.

Domenach J.-M. (1948). "Quelle Europe?". *Esprit*, 11, 639.

Durand Jean-Dominique (2001). "Giorgio La Pira - Jacques Maritain: dialogo per un'Europa cristiana". *Studium*, n. 6, 893-912.

Ferrari Silvio (2004), "From Tolerance to Rights: Religions in the Unification Process". *Concilium*, n. 2, 42-50.

Flick Giovanni Maria (2002). "Le regole per la globalizzazione e l'esperienza europea dopo l'11 settembre". *Studium*, n. 2, 175-194.

Fumagalli Carulli Ombretta (2006). *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese.* Milano: Vita e Pensiero.

"Il futuro dell'Europa" (2002). *Notiziario della CEI*, n. 5: 186.

Formigoni Guido (1996). *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*. Bologna: il Mulino.

Franchini Lorenzo (2001). "Per una Europa reale e non virtuale". *Studium*, n. 2, 229-233.

Giordano Renato (1956). "Mercato Comune: dirigismo o liberalismo", *Giovane Europa*, n. 39, 25 luglio 1956, 1-2.

Giordano Renato (1957). "Un punto di partenza", *Giovane Europa*, n. 51, 25 febbraio 1957, 1-2.

Giovagnoli Agostino (1982). L*e premesse della ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra.* Milano: Nuovo Istituto Editoriale Italiano.

Giovanni Paolo II (1988). "Discorso durante la visita al Parlamento europeo". *L'Osservatore Romano*, 12 ottobre, 6.

Giovanni Paolo II (1999). *Profezia per l'Europa*, a cura di M. Spezzibottiani. Casale Monferrato: Piemme.

Giovanni Paolo II (2000). "Messaggio del Santo Padre al card. Antonio María Javierre Ortas in occasione del convegno per il 1200° anniversario dell'incoronazione imperiale di Carlo Magno" (www.vatican.va).

Giovanni Paolo II (2002/A). "Discorso del Santo Padre Giovanni Paolo II al Corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede". *L'Osservatore Romano*, 11 gennaio, 7-8.

Giovanni Paolo II (2002/B). "Messaggio del Santo Padre ai partecipanti al convegno: Verso una Costituzione europea?", Roma 20-23 giugno (www.vatican.va).

Giovanni Paolo II (2003). "Esortazione apostolica postsinodale *Ecclesia in Europa*", 28 giugno 2003. *Acta Apostolicae Sedis*, n. 95, 649-719.

Giuntella Maria Cristina (2000). *La Fuci tra modernismo, Partito popolare e fascismo*. Roma: Studium.

Gregory Tullio (1955). "L'impegno federalista dei giovani repubblicani". *Giovane Europa*, n. 3, 10 gennaio 1955, 3.

"La scuola italiana per la cittadinanza europea. Roma 20-22 febbraio 1960" (1960). *Giovane Europa*, n. 85, 25 febbraio 1960, 7-8.

Labour Party (1948). "Feet on the ground". *Cronache Sociali*, 15 novembre, 17-24.

Landolfi Enrico (1960). "I giovani democristiani e l'Europa". *Giovane Europa*, n. 91, novembre 1960.

Lipari Nicolò (2002). "Globalizzazione e diritto". *Studium*, n. 6, 811-820.

Manca Enrico (1955), "I giovani del PSDI contrari ad un generico federalismo". *Giovane Europa*, n. 5, 10 febbraio 1955, 2.

Marchesi Giovanni (2003). "L'esortazione Apostolica "Ecclesia in Europa". *La Civiltà Cattolica*, vol. 3, 554.

Maritain Jacques (1939). "Il crepuscolo della civiltà". In Scritti e manifesti politici, 1933-1939, a cura di G. Campanini (1978). Brescia: Morcelliana.

Monaco Riccardo (2004). "L'evoluzione della NATO e i rapporti con l'Unione Europea". *Studium*, n. 3, 477-490.

Moro Renato (1979). *La formazione della classe dirigente cattolica (1929-1937)*. Bologna: Il Mulino.

Morozzo Della Rocca Roberto (1999). *L'ortodossia balcanica e l'Europa*. In Canavero Alfredo, Durand Jean-Dominique (a cura di) (1999). *Il fattore religioso nell'integrazione europea*. Milano: Unicopli, 81-97.

Mounier Emmanuel (1948). "Déclaration de guerre". *Esprit*, n. 11, 604.

M.P. (1949). "Ideali e programmi federalistici". *Studium*, 3, 153.

Mucci Giandomenico (2003). "Il dibattito sull'Europa e il cristianesimo nella stampa italiana", *La Civiltà Cattolica*, vol. 4, 24-32.

Murgia Ivo (1955) "I cattolici e l'Europa". *Studium*, 2, 84-88.

I[vo] M[urgia] (1955). Articolo di fondo senza titolo. *Giovane Europa*, n. 5, 10 febbraio 1955, 1.

Murgia Ivo (1956). "Rivoluzione per l'Europa. Conferenza giovanile sul rilancio europeo". *Giovane Europa*, n. 38, 10 luglio 1956, 1-2.

Murgia Ivo (1957/A). "Se son rose, fioriranno". *Giovane Europa*, n. 55, 25 aprile, 1957, 1.

Murgia Ivo (1957/B). "Congresso d'Europa". *Giovane Europa*, n. 57, 25 maggio 1957, 1.

Murgia Ivo (1962). "L'integrazione politica europea garanzia del progresso economico". *Cronache e Opinioni*, n. 11.

Murgia Ivo (1968/A). "Un assurdo ritardo". *Cronache e Opinioni*, n. 12.

Murgia Ivo (1968/B). "Per l'Europa ancora tutto da fare". *Cronache e Opinioni*, n. 7-8.

Murgia Ivo (1989). "A che punto siamo con l'Europa?". *Studium*, 2, 231-234.

Murgia Ivo (1991). "A che punto siamo con l'Europa?". *Studium*, n. 9-10, 611-634.

Neri Gualdesi Marinella (2010). "Giovanni Paolo II". In Maria Elena Cavallaro, Filippo Maria Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'Integrazione europea*, sotto la direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, Gaetano Quagliariello. Rubbettino: Soveria Mannelli.

Palayret Jean-Marie (2016). "Insegnare l'Europa unita ai giovani italiani: «Giovane Europa» (1954-1958)", In: Daniele Pasquinucci, Daniela Preda, Luciano Tosi (a cura di). *Le riviste e l'integrazione europea*. Milano: Cedam, 487-502.

Pii Samuele (2018). "Convenzione europea". In Maria Elena Cavallaro, Filippo Maria Giordano (a cura di), *Dizionario storico dell'Integrazione europea*, sotto la direzione di Piero Craveri, Umberto Morelli, Gaetano Quagliariello. Rubbettino: Soveria Mannelli.

Prini Pietro (1993). "L' Europa del postcomunismo". *Studium*, n. 1-2, 13-23.

Pomante Luigiaurelio (2015). *«Fiducia nell'uomo e nell'intelligenza umana». La Federazione universitaria cattolica italiana (Fuci) dalle origini al '68*. Macerata: Eum.

Preda Daniela (2016). "Il Centro di azione europeistica e le riviste delle organizzazioni cattoliche

(1950-1954)", In: Daniele Pasquinucci, Daniela Preda, Luciano Tosi (a cura di). *Le riviste e l'integrazione europea*. Milano: Cedam, 245-268.

Raffaello Paola (2001). "I diritti e le libertà fondamentali. La formazione del cittadino". *Studium*, n. 1, 202.

Redazione (1948). "Sguardi sul mondo. Per l'Unione europea". *Studium*, 5, p. 270.

Riccardi Andrea (1988). Il potere del papa. Da Pio XII a Paolo VI. Bari: Laterza.

Ronsac C. (1948). "Les États-Unis américains d'Europe ne sont pas l'Europe". *Esprit*, n. 11, 657.

Sassoli Domenico (1990). "La Russia in bilico". *Studium*, n. 5-6, 349-355.

Sergio Marialuisa Lucia (2010). "La stampa cattolica e l'Europa". In: Pier Luigi Ballini (a cura di). *I Trattati di Roma*, vol. II, *La Chiesa Cattolica e le altre chiese cristiane di fronte al processo di integrazione europea*. Soveria Mannelli-Roma: Rubbettino-Fondazione Alcide De Gasperi, 455-510.

Silvestrini Achille (2005). "Giovanni Paolo II e i diritti dell'uomo". *Studium*, n. 3, 325-340.

Sorge Bartolomeo (2003). "Le radici cristiane dell'Europa". *Aggiornamenti Sociali*, n. 4, 269-274.

Sorge Bartolomeo (2004). "I cristiani nella nuova Europa". *Aggiornamenti Sociali*, n. 11 684-694.

Sparisci Emo (2004). "Aldo Moro e il Parlamento europeo. La vocazione federalista del popolo italiano". *Studium*, n. 2, 182-183.

Tauran Jean-Louis Pierre (2003). *La Carta Costituzionale Europea. Nella Casa di Benedetto, Primo Costituente, Monastero benedettino di Montecassino*. 19 marzo (www.vatican.va).

Toia Patrizia (2001). "Il processo di integrazione europea". *Studium*, n. 1, 139-144.

"Università, società, Europa. Convegno della Fondazione FUCI d'intesa con l'Istituto della Enciclopedia Italiana" (2001). *Studium*, n. 1, 5-6.

Vasale Claudio (2005). "Benedetto XVI, Papa della memoria e del l'identità". *Studium*, n. 3, 341-344.

Veneruso Danilo (2002). "La politica estera e di sicurezza comune in Europa del 1947 al 1993". *Studium*, n. 2, 195-222.

Veneruso Danilo (2005). "La formazione delle «religioni politiche» in Europa". *Studium*, n. 3, 371-387.

Veneruso Danilo (2016). "La rivista 'Studium': Europa e federazione (1945-1969)". In: Daniele Pasquinucci, Daniela Preda, Luciano Tosi (a cura di). Le riviste e l'integrazione europea. Milano: Cedam, 303-332.

Zecchino Ortensio (2001). "Le ragioni della riforma". *Studium*, n. 1, 23-31.

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 137-147
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Robert Schuman, un politico al servizio del bene comune

Padre Bernard Ardura

Quando, nel 1960, Robert Schuman, già segnato dalla malattia, diede le dimissioni dall'incarico di primo Presidente del Parlamento Europeo, i parlamentari decisero di conferirgli il titolo di Presidente *ad honorem*, in qualità di "Padre dell'Europa". Questo gesto di gratitudine avvenne a Lussemburgo, il 9 maggio 1960, dieci anni dopo la Dichiarazione che aveva creato la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Ma chi era Robert Schuman?

1. Robert Schuman, un lorenese, nato tedesco in Lussemburgo

Già per sua nascita, Robert Schuman è un uomo la cui vocazione è di superare le frontiere. Nasce il 29 giugno 1886 a Clausen, nel Lussemburgo. Lì si era stabilito nel 1873 il padre Jean-Pierre, fuggito dal paese natale di Évrange, nella Mosella, diventato territorio tedesco. In precedenza, l'uomo aveva combattuto nell'esercito francese durante la guerra del 1870, finendo prigioniero dopo la battaglia di Thionville. Jean-Pierre Schuman ha sposato, nel 1884, una lussemburghese, Eugénie Duren, di soli 20 anni, mentre il marito ne conta già 47.

Così Robert Schuman nasce tedesco, nazionalità trasmessa assieme dal padre e dalla madre diventata tedesca per il suo matrimonio. Egli parla con i genitori il dialetto lussemburghese, impara il francese e il tedesco. Poi, nel corso dei suoi studi, arricchisce le sue conoscenze con il latino, il greco e l'inglese (Poidevin 1986: 12-13). Le circostanze fanno sì che, sin dall'infanzia, vive in un ambiente particolare in cui convivono i rispettivi valori delle due culture francese e tedesca, trasmessi attraverso l'uso quotidiano delle due lingue. Questa ricchezza culturale gli consente di capire da dentro l'animo tedesco senza indebolire la sua identità francese che gli ispirerà di tornare in Lorena dopo il suo periodo di formazione universitaria (Krijtenburg 2012).

Dopo aver superato l'esame di maturità, Schuman si orienta verso una carriera giuridica, e sceglie di svolgere la sua attività in Lorena. Entra nel liceo imperiale di Metz nel 1903, poi studia nelle università tedesche, a Bonn, Monaco di Baviera, Berlino e Strasburgo. A 26 anni, nel 1912, ha superato l'ultimo esame e può scegliere qualsiasi professione giuridica. Nel mese di giugno 1912, si iscrive all'ordine degli avvocati di Alsazia-Lorena e, nel mese di giugno 1912, apre uno studio a Metz.

Fin dal 1904, Schuman ha aderito a un gruppo di un centinaio di studenti cattolici, l'*Unitas* che contribuisce ad un approfondimento della sua fede e soprattutto ad una sua disponibilità verso la Chiesa che conta sempre di più sull'apostolato dei laici.

Padre Bernard Ardura, presidente emerito del Pontificio comitato di scienze storiche, bardura75@gmail.com

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14010

A Metz, Robert Schuman fa l'esperienza della forte incomprensione che regna tra le due comunità tedesca e francese. Uomo dalle due culture, al crocevia di questi due mondi culturali, egli avverte che questa opposizione non è, e non può essere, irriducibile.

Si fa conoscere allora non per qualche impegno politico, ma come militante cattolico molto attivo. Ha probabilmente pensato, in particolare dopo la morte della madre, nel 1911, di diventare sacerdote. Ma il suo amico del cuore, Henri Eschbach gli scrive, il 6 settembre 1911:

> Mi sarei sbagliato, pensando che tu sognavi il sacerdozio e che quest'ultimo ti sembrava la sola via praticabile per te? […] Non posso immaginare apostolo migliore di te… Rimarrai laico perché riuscirai meglio nel fare il bene, ciò che è la tua unica preoccupazione (Poidevin 1986: 29)[1].

Il giovane avvocato si impegna nel cattolicesimo sociale vivamente incoraggiato dal vescovo di Metz, Mons. Benzler, e si associa al ramo del Volksverein di lingua francese, per occuparsi in particolare dell'assistenza caritativa e dell'educazione della gioventù.

Quando scoppia la Prima Guerra Mondiale, benché sia stato esentato per motivi di salute nel 1908, viene incorporato nel servizio ausiliare in una unità non combattente, incaricata di consolidare le fortificazioni di Metz, e poi viene assegnato a un ufficio amministrativo. Come vive queste ore di conflitto? Scrive, l'11 novembre 1915, quando ha già lasciato la divisa: "L'amore ben compreso della patria è anch'esso amore del prossimo (*ibid*.: 35)." Assegnato come capoufficio della piccola sottoprefettura di Boulay, è incaricato della prevenzione sociale, della beneficenza, delle assicurazioni, degli affari comunali, dei sequestri e dei beni sequestrati.

2. Al servizio del bene comune, dalla Prima Guerra Mondiale alla Presidenza del Consiglio dei ministri

Poco dopo l'ingresso delle truppe francesi a Metz, il 19 novembre 1918, e con l'arrivo del commissario della Repubblica Léon Mirman, la Lorena subisce un profondo sconvolgimento, con il ricacciare i 120 000 civili tedeschi immigrati in Mosella, che sono così costretti a riattraversare il Reno. Di conseguenza, tutta l'amministrazione e le strutture politiche, i cui più elevati posti erano occupati dagli immigrati tedeschi, devono essere quasi completamente rinnovate. Così Robert Schuman è annoverato fra i membri della commissione municipale di Metz, entrando nella vita politica da questa porticina.

Subito si comporta da difensore di una popolazione che vuole preservare i suoi diritti acquisiti. È noto per la sua fama di onestà, la sua competenza giuridica, la sua fedeltà e soprattutto per essere un cattolico convinto. Quando si svolgono le prime elezioni rese possibili dalla legge elettorale del luglio 1919, egli fa parte degli otto candidati dell'Unione repubblicana lorenese eletti a maggioranza assoluta. Sarà rieletto senza discontinuità fino a luglio 1940. Poi, diventa a partire dal 1928 deputato

[1] Le citazioni dei testi stranieri sono state tradotte a cura dell'autore.

di Thionville-Est, regolarmente rieletto di fronte a dei candidati comunisti. È appoggiato dal nuovo vescovo di Metz, Mons. Pelt, da una buona parte del clero, ma anche dalla stampa cattolica, rappresentata da *Le Lorrain*, che monta la guardia attorno allo statuto locale e intende difendere costi quel che costi il Concordato e la scuola pubblica confessionale.

Robert Schuman è un parlamentare molto attivo specialmente in seno alla commissione di Alsazia-Lorena di cui è segretario dal 1920 al 1927, vicepresidente dal 1927 al 1929 e presidente dal 1929 al 1936. A partire dal 1929, siede anche nella commissione delle finanze di cui è segretario dal 1932 al 1936. Durante questi anni, si fa difensore del particolarismo alsaziano e lorenese, e assume un impegno significativo dopo l'arrivo del Blocco delle sinistre alle elezioni del 1924, che suscita una reazione autonomista tanto più viva in Alsazia-Lorena, poiché Édouard Herriot ha annunciato la sua volontà di sopprimere i particolarismi e di imporre dappertutto la legislazione laica della Repubblica francese.

Il flagello della Seconda Guerra Mondiale colpisce anzitutto le popolazioni dell'Alsazia-Lorena costrette all'esilio verso altre regioni della Francia. Robert Schuman, viste le sue origini, viene scelto da Paul Reynaud per entrare nel governo che presenta alla Camera, il 21 marzo 1940, in veste di sottosegretario di Stato per i Rifugiati. Non condividendo le scelte del Maresciallo Pétain, Schuman rassegna le dimissioni a luglio e torna a Metz alla fine di agosto 1940. Arrestato, il 14 settembre, è trasferito a Neustadt. Evaso il 1° agosto 1942, riesce a raggiungere la zona libera, e chiede invano al governo di Vichy di intervenire per proteggere l'Alsazia-Lorena e i suoi abitanti. Quando i tedeschi invadono la zona libera nel novembre 1942, Schuman entra nella clandestinità. Trascorre mesi e mesi in varie case religiose, particolarmente nell'abbazia benedettina di Ligugé nei pressi di Poitiers, poi nell'abbazia dei Trappisti di Notre-Dame-des-Neiges, e nel santuario di La Salette.

A Liberazione avvenuta, fra l'ottobre 1945 e il novembre 1946, Schuman si lancia nella politica e diventa presidente del Consiglio quando cade il governo Ramadier, in sospeso fin dall'allontanamento dei comunisti dal governo, il 4 maggio 1947. Le lotte fra laici e partigiani della scuola cattolica si aggiungono all'aggravarsi della situazione economica e sociale, ciò che porta Schuman a presentare le dimissioni del suo governo, il 20 luglio 1948, dopo otto mesi di esistenza.

3. Robert Schuman, ministro degli Esteri

Robert Schuman inaugura una nuova fase del suo impegno politico al servizio della Francia, quando riceve il portafoglio degli Affari Esteri; rimane al Quai d'Orsay per quattro anni e mezzo, da luglio 1948 a gennaio 1953. Di fronte all'irrigidimento delle posizioni fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, la Francia ha optato per il campo occidentale. Ma, in questo stesso campo, Robert Schuman non condivide le vedute degli Angloamericani su una questione che considera fondamentale, quella della sistemazione della questione conosciuta come "problema tedesco". In un primo momento quasi unanimi dietro de Gaulle, gli ambienti politici governativi si dividono

sulla questione della "politica tedesca", fra quelli che vogliono separare la Renania dall'insieme del territorio tedesco e quelli che, come Léon Blum, che si oppongono a qualsiasi amputazione del territorio tedesco. Quando, il 5 giugno 1947, il generale Marshall, segretario di Stato americano, lancia l'idea di un importante aiuto all'Europa a condizione che gli Stati europei elaborino in comune un programma di risanamento economico, l'Europa occidentale si lega sempre più strettamente agli Stati Uniti, mentre l'Unione Sovietica potenzia il suo influsso sull'Europa centrale ed orientale.

Quindi è in un clima pesante, che il ministro degli Affari Esteri Schuman intraprende una nuova politica nei confronti della Germania. Siamo nel 1948. Egli afferma: "Il ritorno della Germania nel concerto delle nazioni europee, a titolo di partner a tutti gli effetti, sul piano politico, economico e sociale (*ibid*.: 208)" è ineluttabile.

La posta in gioco è considerevole e l'opinione pubblica non si accontenta di una situazione naturalmente instabile, mentre vari movimenti europei si lanciano e spingono i politici ad impegnarsi verso nuove soluzioni, il cui primo frutto è la creazione, nel 1949, col Trattato di Londra, del Consiglio d'Europa, una istituzione che non corrisponde a quello che Schuman si aspettava, ma che considera come un primo passo, una tappa di cui conviene momentaneamente accontentarsi.

Il cammino di Robert Schuman nel corso della prima metà del XX secolo ci porta al 1950, anno decisivo per l'avvenire dell'Europa. Ormai Schuman ha maturato una convinzione che non abbandonerà mai: non possiamo accontentarci di prevenire le difficoltà, i contrasti, i conflitti, bisogna creare delle condizioni nuove, fondate su un nuovo spirito di cooperazione.

4. La Dichiarazione del 9 maggio 1950

Ora, torniamo alle settimane che precedono il 9 maggio 1950, per capire in quale contesto e come Schuman abbia attuato il suo progetto: associare le nazioni già nemiche in vista di consolidare la pace e rendere anche impossibile alcuna guerra tra di loro. Molte persone sono ancora ostili all'idea di una comunità franco-tedesca e ancora di più all'idea di una autorità soprannazionale che implicherebbe un trasferimento di sovranità, senza contare gli industriali della metallurgia che rigetterebbero sicuramente il principio di una Alta Autorità sul carbone e l'acciaio.

Se le opposizioni sono ben reali, le circostanze sono favorevoli. Infatti, alcuni mesi prima, nel settembre 1949, Dean Acheson, Segretario di Stato americano, ed Ernest Bevin, Segretario del Foreign Office a Londra, hanno incaricato Schuman di preparare un piano di reintegrazione della Germania nel concerto delle nazioni libere. Ora, teniamo ben presente questa data, i tre ministri degli Esteri hanno fissato le loro prossima riunione per il giorno 10 maggio 1950 a Londra.

In stretta collaborazione con Jean Monnet, che ha maturato l'essenziale del progetto con una équipe ristretta lavorando nella massima riservatezza, Schuman prepara lo scadenzario dell'ultima settimana prima del 9 maggio.

Alla fine del Consiglio dei ministri del 3 maggio, Schuman parla in termini molto generici del progetto e propone di inserirlo nell'ordine del giorno del prossimo Con-

siglio, anticipato eccezionalmente a martedì 9 maggio. Il Consiglio accetta l'insieme delle proposte senza accorgersi minimamente dell'evento che si sta preparando.

Il personale del Quai d'Orsay è tenuto alla larga, per evitare le possibili opposizioni. Robert Schuman rende partecipi del segreto due ministri, europeisti convinti, che avranno il compito di intervenire a favore del progetto nel prossimo Consiglio dei ministri del 9 maggio: René Pleven, ministro della Difesa, e René Mayer, ministro della Giustizia.

Schuman sa di condividere i suoi ideali democratici e cristiani con Conrad Adenauer e sa di poter contare su Alcide De Gasperi, come sui sentimenti europei dei governi del Benelux.

Eccoci al 9 maggio. Il Consiglio dei ministri si svolge normalmente. Arrivati all'ultimo punto dell'ordine del giorno, Schuman chiede una sospensione della seduta e può prendere conoscenza dell'adesione di Adenauer al piano. Allora, il ministro degli Esteri annuncia la sostanza della Dichiarazione preparata da Jean Monnet e comunica la risposta appena ricevuta dal Cancelliere tedesco: "Approvo con tutto il cuore la vostra proposta (Lejeune 2000: 21).". Schuman spiega il progetto. Come previsto, René Pleven e René Mayer prendono la parola e lo sostengono con convinzione. Nessuno chiede la parola. La seduta è tolta.

Per cortesia, Schuman fa venire gli Ambasciatori dei paesi coinvolti e spiega loro il contenuto della Dichiarazione. Finora non si è parlato di una conferenza stampa. Duecento giornalisti convocati per "un'iniziativa di grande importanza (*ibid*.: 22)" si accalcano nel Salone dell'Orologio.

La solenne Dichiarazione del 9 maggio 1950, elaborata dal commissario al Piano, Jean Monnet e i suoi collaboratori, merita un'attenta analisi. Simbolo di un "cambiamento decisivo della storia dell'Europa (Kohl 1990: 323)", secondo Helmut Kohl, la Dichiarazione "sigilla l'incontro di una situazione – l'improvvisa assenza dell'Europa, divisa tra due blocchi – e di un uomo (Mitterrand 1990: 341)" secondo François Mitterand, di "un uomo dall'ampia visione, abile e generoso (Soares 1990: 363)", secondo Mário Soares.

Robert Schuman scrive nel suo libro *Pour l'Europe*:

> Il 9 maggio 1950, il governo francese, nella sua solenne dichiarazione, ha scelto l'Europa. L'Europa salvata dall'hitlerismo grazie all'indomabile energia di Winston Churchill, dal comunismo grazie alla lungimirante iniziativa di G. Marshall, liberata dalle sue fratricide e sterili lotte, e che si impegnava risolutamente nella via comunitaria, pegno di prosperità, di sicurezza e di pace (Schuman 1990: 13-14).

La Dichiarazione mira ad indicare una strada nuova all'Europa e, così, ad inserirla in un inedito processo di unificazione, che, tappa dopo tappa, scrive ancora Schuman, la porterebbe

> verso la costruzione di un mondo dove si imporrano sempre più la visione e la ricerca di quello che unisce le nazioni, di quello che è loro comune, e dove si riconcilierà ciò che le distingue e le contrappone (*ibid*.:196).

Mário Soares scriveva, il 9 maggio 1990:

> Proponendo uno spirito nuovo nei rapporti fra gli Stati europei, attuando per la prima volta, e in modo inedito, le basi di una leale e sovranazionale cooperazione, suscitando lo spirito di una vera solidarietà europea, Schuman e la generazione dei Padri fondatori stavano posando, coscientemente, la vera pietra angolare dell'edificio della riconciliazione europea e le solide fondamenta delle Comunità, tali quali le viviamo e concepiamo oggi (Soares 1990: 364).

Per Schuman, costruire una nuova Europa significa anzitutto mettere in pratica un progetto spirituale di fratellanza. Al di là dei due assi economico e politico iscritti nella Dichiarazione, l'intuizione profonda di questo atto "profetico" si radica, in fatti, in una dimensione spirituale, perché "l'Europa non è una unità naturale, come l'Australia o l'Africa; essa è il frutto di un lungo processo storico e di uno sviluppo spirituale (Dawson 1969: 12)".

Robert Schuman aveva già insistito, in occasione della firma del trattato di Londra, nel 1949, sul fatto che l'Europa non è una entità geografica, ma che si definisce attraverso la sua storia politica e culturale e la volontà della sua popolazione, dei suoi cittadini (Leanza 2010: 1-3). La creazione del Consiglio d'Europa vedeva l'inizio di un'ampia presa di coscienza europea:

> Oggi, poniamo le fondamenta di una cooperazione spirituale e politica, dalla quale nascerà lo spirito europeo, principio di una vasta e duratura unione soprannazionale (Brugmans 1965: 18).

Questo autentico spirito europeo dovrà incarnarsi, in ogni caso, in un comune destino. Si radica nella

> presa di coscienza delle realtà, delle possibilità e dei doveri, alla presenza dei quali siamo posti gli uni e gli altri, al di là dei confini, al di là dei nostri antagonismi e dei nostri risentimenti. […] È necessario che ciascuno faccia sua questa convinzione: abbiamo bisogno gli uni degli altri, senza distinzione del rango e della potenza di cui disponiamo. I nostri propri mezzi non sono più all'altezza dei nostri bisogni. È una amara verità, ma non abbiamo più il diritto di nascondercela. Non c'è la minima umiliazione nel riconoscere un tale cambiamento di situazione. Il nostro rifiuto di conformarci a questa situazione sarebbe il segno di un orgoglio pericolosamente fuori luogo (Schuman 1990: 26-27).

Perdono per il passato e speranza dipendono dall'incontro e dalla cooperazione delle nazioni europee. Eccoci ora, né più né meno, per costrizione dell'esperienza, scrive Schuman,

> ricondotti alla legge cristiana di una nobile ma umile fratellanza. E per un paradosso che ci sorprenderebbe se non fossimo cristiani – incoscientemente cristiani forse – tendiamo la mano ai nostri nemici di ieri non semplicemente per perdonare, ma per costruire insieme l'Europa di domani (*ibid*.:44).

Robert Schuman e Jean Monnet hanno saputo unire i loro rispettivi talenti affinché il progetto di una nuova Europa avesse contemporaneamente un'anima e un corpo. La Dichiarazione si rivela molto pragmatica:

> L'Europa non si farà in un solo colpo, né in una costruzione d'insieme: essa si farà tramite delle realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto (Lejeune 1990: 215).

Pragmatismo illuminato, perché per Schuman importa che

> questa idea di un'Europa riconciliata, unita e forte sia ormai la parola d'ordine per le giovani generazioni desiderose di servire una umanità finalmente liberata dall'odio e dalla paura, che impara nuovamente, dopo troppo lunghe lacerazioni, la fraternità cristiana (Lejeune 2000: 46).

Il preambolo della Dichiarazione mira in alto: "La pace mondiale non potrebbe essere salvaguardata senza sforzi creativi commisurati ai rischi che la minacciano. (Lejeune 1990: 215)". Robert Schuman è convinto: se questa idea di "Europa" riesce a sbocciare in una fratellanza che supera i confini, essa non mancherà di rivelare a tutti le basi comuni della nostra civiltà e creerà a poco a poco un legame simile a quello che nei tempi passati ha forgiato le patrie (Schuman 1990: 17)".

Due settimane dopo la pubblicazione della Dichiarazione, il 23 maggio 1950, Jean Monnet incontra il cancelliere Adenauer a Bonn:

> Rispondendo a M. Monnet, M. Adenauer […] dichiara che egli stesso non è un tecnico; non è neppure al 100% un politico. Considera anch'egli questa impresa sotto il suo più alto profilo, e come un'impresa d'ordine morale. I vari governi coinvolti non devono tanto preoccuparsi delle responsabilità tecniche che assumono nei confronti dei loro popoli quanto della loro responsabilità morale in presenza delle speranze che questa proposta ha suscitate (Rieben 1985: 84-87).

Oggi, la portata delle sfide che l'Europa deve affrontare, ci invita a cogliere quella che, a parer nostro, è la sfida più esistenziale: quella del senso dell'unità europea (Zin 2024).

5. Schuman, un realista mistico: quando i valori cristiani servono il bene comune

Non è un segreto per nessuno il fatto che Charles de Gaulle non nutriva una grande stima verso Robert Schuman e ancora meno verso la sua politica europeista. Quando, il 23 gennaio 1963, de Gaulle e Adenauer firmarono il patto francotedesco, ci fu una sorta di amnesia, involontaria o meno, e si pensò addirittura che la riconciliazione fra i due Stati fosse nata con questo trattato dell'Élysée. Fernand Chaussebourg, già segretario generale del gruppo parlamentare del Centro democratico, dichiarava nel 2003:

> La riconciliazione proclamata e suggellata, data dall'iniziativa della creazione della Comunità del carbone e dell'acciaio, costituisce, infatti, la dichiarazione di pace al popolo tedesco. Il generale de Gaulle che allora criticò questa politica europeista, s'impegnò, una volta tornato agli affari nel 1958, a rispettare gli impegni presi dalla Francia nei trattati associandoci a questa costruzione di una Europa finalmente unita (Roth 2008: 550).

Robert Schuman non si lascia ridurre né al cattolico pio né al politico europeo. Schuman è allo stesso tempo realista e profondamente cristiano. Riconosciuto e sti-

mato per la sua onestà, quest'uomo è ispirato dal Vangelo e dalla grande Tradizione cattolica che egli ha sempre cercato di approfondire, nello studio e nella meditazione. Possiede un senso innato del bene comune e, pur distinguendo l'azione politica da un approccio prettamente religioso, Robert Schuman riconosce nell'impegno cristiano che fu il filo rosso di tutta la sua vita, la Provvidenza che ha dato significato a tutta la sua esistenza e azione.

Il 12 marzo 1956, diceva all'assemblea generale delle Organizzazioni internazionali cattoliche:

> Viviamo troppo nell'artificiale: alimenti artificiali, luce artificiale, medicazione chimica, pubblicità […] Ogni progresso è fallace, come dimostra il progresso delle armi; può diventare una causa di insicurezza illimitata. Bisogna vigilare perché il progresso spirituale cammini di pari passo con i vantaggi materiali (Lejeune 2000: 183).

Robert Schuman e Pio XII condividevano non soltanto la medesima fede e i medesimi valori, ma anche lo stesso sguardo sui mezzi atti a costruire un mondo di pace e sulla vocazione dell'uomo politico cristiano. Nel suo messaggio natalizio del 1953, il papa dice:

> Nessun materialismo è stato mai un mezzo idoneo per istaurare la pace, essendo questa innanzitutto un atteggiamento dello spirito, e, soltanto in secondo ordine, un equilibrio armonico di forze esterne. È dunque un errore di principio affidare la pace al materialismo moderno, che corrompe l'uomo alle sue radici e soffoca la sua vita personale e spirituale (Pio XII 2003: 393-394).

È proprio in questa prospettiva che si situa Robert Schuman e, per capire la sua azione in favore della riconciliazione e della pace, non si può non tener conto della fede di questo uomo, che ha ispirato tutta la sua vita e tutta la sua azione al servizio del bene comune.

Non abbiamo più presente la situazione nella quale egli ha sviluppato il suo piano di riconciliazione e pacificazione. Quasi alla fine del decennio 1940, l'opinione pubblica non si appaga di una situazione per natura instabile e pericolosa. Tutti hanno ancora presente lo stato d'animo che generò il Trattato di Versailles, firmato il 28 giugno 1919: esso fu non soltanto una punizione ma ancora una umiliazione della Germania vinta, ed è firmato nel medesimo posto dove l'impero tedesco era stato proclamato nel 1871.

All'indomani della Seconda Guerra mondiale, in un clima teso e instabile, Robert Schuman intensifica le sue riflessioni sul senso della vita, la nobiltà e il valore della persona umana, la dignità del lavoro e, a poco a poco, la carità conforta le sue intuizioni:

> Il cristianesimo ha insegnato l'uguaglianza di natura di tutti gli uomini, figli di un medesimo Dio, redenti dallo stesso Cristo, senza distinzione di razza, colore, classe o professione. Ha fatto riconoscere la dignità del lavoro e l'obbligo per tutti di sottomettersi ad esso. Ha riconosciuto il primato dei valori interiori che, sole, nobilitano l'uomo. La legge universale dell'amore e della carità ha fatto di ciascun uomo il nostro prossimo, e su di essa riposano fin da allora i rapporti sociali nel mondo cristiano (Schuman 1990: 57-58).

Uomo riservato e mite, Robert Schuman è, allo stesso tempo, un credente pronto ad affrontare le situazioni più difficili con coraggio e determinazione. Ne troviamo un buon esempio nel discorso che rivolse all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel mese di novembre 1951, quando si indirizzò direttamente ai governanti sovietici per scongiurarli di fare tutto il possibile per sottrarsi al rischio di una nuova guerra, che sarebbe la prima guerra mondiale dell'era atomica. Quindi, di fronte ai rappresentanti di tutti gli Stati riuniti a New York, disse ai Sovietici:

> Lo so: i nostri regimi si oppongono; sono irreconciliabili. Ma possono giustapporsi, senza farsi la guerra. Possono pure intendersi per dei compiti comuni. […] Anzitutto, bisogna che cessino l'aggressiva ostilità diretta contro le nostre istituzioni, le astiose denigrazioni delle persone, le condotte di violenza e sabotaggio che praticano all'interno dei nostri paesi quelli che condividono la vostra ideologia e seguono le vostre consegne. […] Siamo pronti a ricercare con voi una tregua, una progressiva distensione, ma nella dignità, come per una sorta di non aggressione, preludio ad un modus vivendi lealmente osservato da una parte e dall'altra, all'interno dei nostri paesi così come nei nostri rapporti da nazione a nazione (Roth 2008: 453).

Se per molti la Storia avanza inesorabilmente, Robert Schuman è convinto della forza trasformatrice della fede cristiana e della necessità di impegnarsi generosamente per favorire una trasformazione interna della società grazie alla potenza della carità. Egli scrive ancora in *Pour l'Europe*:

> Fin dalle origini, Cristo si era opposto al fanatismo, poiché ha accettato di esserne la più augusta vittima, il suo regno non era di questo mondo. Questo significa anche che la civiltà cristiana non deve essere il prodotto di una rivoluzione violenta ed immediata, ma di una progressiva trasformazione, di una paziente educazione, sotto l'azione dei grandi principi di carità, di sacrificio e di umiltà che sono alla base della nuova società (Schuman 1990: 66).

Per Schuman, non c'è alcun dubbio: la Francia ha una speciale vocazione e responsabilità. E così spiega:

> La Francia vuole rimanere fedele alla sua vocazione: essere e rimanere un focolare spirituale, un centro di espansione culturale. Oggi, la Francia vorrebbe prima di tutto predicare ed intraprendere la crociata della riconciliazione tra i popoli, della cooperazione sopranazionale, sulla base dei principi tradizionali di libertà, di dignità umana, di carità e di pace. Per questo motivo, la Francia preconizza la creazione di istituzioni soprannazionali che ci liberino (Schuman s.d.: 3697-3699).

Robert Schuman ha sintetizzato le sue convinzioni sull'Europa in un libretto dal titolo: *Pour l'Europe*, pubblicato poco tempo dopo la sua morte. La traduzione tedesca è preceduta da una prefazione di Conrad Adenauer che conclude con queste parole:

> Robert Schuman fu uno dei primi ministri degli Affari Esteri di una potenza vittoriosa che venne a visitare la Repubblica federale tedesca. L'ho spesso incontrato in occasione di conferenze o di intime conversazioni; così ho potuto conoscere un uomo saggio e buono, uno statista, grande francese e grande europeo. Sono felice di poterlo chiamare amico (Lejeune 2000: 193).

In occasione del decimo anniversario della Dichiarazione del 1950, Jean Monnet inviò a Robert Schuman questo telegramma:

> Penso spesso al 9 maggio 1950 e al Suo ruolo essenziale […]. Il Suo nome è definitivamente legato alla costruzione avveniristica dell'Europa e del mondo libero (Roth 2008: 513).

Ora, gli insegnamenti di Robert Schuman sono più che mai attuali quando ci ricordano:

> La democrazia deve la sua esistenza al cristianesimo. È nata quando l'uomo è stato chiamato ad attuare nella sua vita temporale la dignità della persona umana nella sua libertà individuale, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella pratica dell'amore fraterno verso tutti. Mai prima di Cristo simili idee sono state formulate. L'Europa deve darsi un'anima (Poupard 2003: 49).

Bibliografia

Brugmans Henri (1965). Le message européen de Robert Schuman. Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Centre de recherches européennes.

Dawson Christopher (1969). *La nascita dell'Europa. Le matrici della cultura europea*. Milano: Il Saggiatore.

Leanza Ugo (2010). "L'Europa come concetto storico-politico e non geografico". *Bulletin européen* (Edizione italiana), anno 61, n. 719, 1-3.

Lejeune René (2000). *Robert Schuman, Père de l'Europe, 1886-1963. La politique, chemin de sainteté*. S.l. : Sarment, Éditions du Jubilé.

Lejeune René (1990). "Messages pour le 9 mai 1990". In: Rieben Henri (dir.), *La naissance d'un continent nouveau*. Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Centre de recherches européennes.

Kohl Helmut (1990). "Messages pour le 9 mai 1990". In: Rieben Henri (dir.), La naissance d'un continent nouveau. Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Centre de recherches européennes.

Krijtenburg Margriet (2012). *Schuman's Europe. His frame of reference*. Leiden: Leiden University Press.

Krijtenburg Margriet, De Wit Arjen (2018). *Le Père de l'Europe*. (Illustrations de J.-F. Mazet). Metz: Éditions des Paraiges.

Mitterrand François (1990). "Messages pour le 9 mai 1990". In: Rieben Henri (dir.), *La naissance d'un continent nouveau*. Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Centre de recherches européennes.

Pio XII (2003). "Radiomessaggio Natalizio – 24 dicembre 1953". Pontificio Consiglio della Cultura (a cura di), *Fede e Cultura. Antologia di testi del Magistero Pontificio da Leone XIII a Giovanni Paolo II*. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.

Poidevin Raymond (1986). Robert Schuman, homme d'État 1886-1963. Paris: Imprimerie nationale.

Poupard Paul (2003). *La Sainteté au défi de l'Histoire. Portrait de six témoins pour le IIIe millénaire*. Paris: Presses de la Renaissance.

Rieben Henri (1985). "Un changement d'espérance dans l'histoire". *L'Europe, une longue marche.* Lausanne: Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Centre de recherches européennes.

Roth François (2008). *Robert Schuman (1886-1963). Du Lorrain des frontières au père de l'Europe*. Paris: Fayard.

Soares Mário (1990). "Messages pour le 9 mai 1990". In: Rieben Henri (dir.), *La naissance d'un continent nouveau*, Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Centre de recherches européennes.

Schuman Robert (s.d.). "La France se félicite de l'initiative. Conférence donnée à l'occasion d'une rencontre internationale de conciliation". *Copia publica*, 3697-3699.

Schuman Robert (1990). *Pour l'Europe*. Genève: Les Éditions Nagel.

Zin Edoardo (2024). *L'Europa di Robert Schuman: Commento a un'idea di Europa*. Venezia: Marcianum Press.

Nota

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 151-154
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Geopolitical prophecies compared: Francis's confederal Europe and Leo XIV's federalist Europe

Piero Schiavazzi

In an era when Popes hold press conferences and answer journalists' questions on all current geopolitical issues, two statements about Europe, made almost 10 years apart by two non-European popes, point in opposite directions for the continent's future.

Both statements were made in the aftermath of historic events: the first by Pope Francis on June 26, 2016, three days after the Brexit referendum. The second by Pope Leo, on December 9, 2025, following the publication of the U.S. National Security Strategy.

These events led the two pontiffs to opposing reactions and solutions regarding Europe. In fact, while Bergoglio called for a slowdown and, paradoxically, a "healthy dis-union" (Pope Francis 2016) as a remedy for saving the integration process, Prevost instead advocated for its acceleration and implementation as the only means to achieve the same goal.

At the root of this are the two different, divergent visions that the North American Pope and the South American Pope have of the European Union: two conceptions that, in terms of constitutional models, can respectively be defined as federalist and confederative.

So, after this introduction and conceptual premise on the aims of the article, it is appropriate to proceed in order and go back to 2016 and the surprising result of the Brexit referendum in the United Kingdom.

"Something is not right in that cumbersome Union […]" (*ibid.*): addressed to journalists on the plane upon returning from the papal trip to Armenia, Francis's words – one in particular, cumbersome - had the effect of an earthquake, modifying the landscape of Vatican geopolitics as it had been formed and consolidated during the European pontificates of John Paul II and Benedict XVI.

> The step that the European Union must take to recover the strength it had at its origins – continued Francis - is one of creativity and also of a healthy dis-union. In other words, giving independence, granting greater freedom to the countries of the Union. Thinking of another form of union, being creative (*ibid.*).

After the adjective, "cumbersome," comes the apparently antinomic formula of the "healthy dis-union", which calls into question many of the certainties built up over years of pro-European commitment.

Piero Schiavazzi, professore straordinario di Geopolitica Vaticana, Link University Roma, p.schiavazzi@unilink.it

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14011

More than a simple "step", the invitation to be creative and to think "of another form of union", starting from a "healthy dis-union," clearly proposes a transition. Not only a step, but a transition from one model to another, pushing for a rethink and repositioning on a confederal-type system.

Translating it to a constitutional level, "dis-union" indeed refers to a confederal rather than federalist community, where sovereignty remains predominantly a prerogative of the single States.

From this perspective, Francis' dream seems no longer to be that of the founding fathers, but rather that of a re-founder. And it also differs from the thinking and dreams of the pontiffs who preceded it, given that the unexpected proposal of a "healthy dis-union", formulated after Brexit, does not belong to the magisterium of the two popes who came from the heart of Europe, that is, from Krakow and Bavaria, and who had placed the political unity of the continent, on a federal basis, at the center of their Weltanschauung, like a "dogma".

Francis's gaze - or "Magellan's gaze" (Spadaro 2016), with the suggestive image he used to describe his way of looking at the world - is more oriented towards a Europe of Homelands rather than towards the United States of Europe. A painting inspired by the South rather than North America, without blurring or softening but rather highlighting national boundaries.

In Bergoglio's eyes, five centuries later, Brexit must have somehow evoked the schism of Henry VIII. A disciplinary dispute degenerated into doctrinal heresy. A metaphorical preview of what could happen to Europe if widespread intolerance for the excessive burden of its rules and institutions were exploited by populist movements, degenerating into renationalization and eroding the ties between the members of the Union.

This is why-to continue and conclude with the metaphor-faced with the risk, of further divorces, after that of the United Kingdom, Francis in the aftermath of Brexit has changed his position on the European integration process and appeared inclined to recognize the nullity of the first, federalist marriage, due to a defect of form and consent of the contracting parties, and to indicate the path to a healthy and confederative dis-union: a path opposite to the one suggested ten years later by Pope Leo, as a consequence of an equally impactful event.

This decisive, impactful event, at the end of 2025, was the Russian-Ukrainian peace plan developed by the Trump Administration, which together with the new U.S. National Security Strategy (SNN), in the judgment of the first American Pope, sanctions a huge (see Vatican News 2025) ("huge", with the same emphasis with which Francis had pronounced the adjective "cumbersome" ten years earlier) change in the relations between Europe and the United States.

On Tuesday 9 December, after receiving the Ukrainian President Vladimir Zelenskyy and before returning to Rome from his weekly "day off" spent in the papal villa of Castel Gandolfo, in what has now become a frequent appointment with the journalists waiting for him at the gates (in a mix of confidentiality, in the style, and solemnity, in the topics, which recalls the famous Roosevelt's fireside chats) Leone

has verbatim declared, “Unfortunately, I believe that some aspects of what I have seen would bring about a huge change in what has, for many, many years, been a true alliance between Europe and the United States (*ibid*.).”

A statement in which every word has its own weight and contains a political judgment, as well as expressing the Pope's disappointment and concern: from the aforementioned "huge" to the opening adverb, "unfortunately," which immediately gives Prevost's answers a pessimistic imprint. From "many," referring to the number of years and repeated twice, to underline the strong discontinuity with a very long past and the rupture of an alliance that has stood the test of time and therefore constituted in its essence a "true alliance”: where "true," in the vocabulary of a pope, alludes to that symbiosis of values, cultural and spiritual, that are deeper and more rooted than any strategic interest, whether economic or military.

But it is on Ukraine that the American Pope takes an even more clear stance, siding with Europe in the dispute with the Trump administration and dissenting from the attempt "to reach a peace agreement without including Europe in the discussions." This is "unrealistic," for the simple fact that "the war is in Europe (*ibid*.).”

Although negative for Europe, the shift in US foreign policy could nevertheless have a positive institutional outcome, according to Prevost, pushing the continent's countries toward political unity:

> […] the unity of European countries is truly significant, especially in this case...not everyone understands this, but I believe there is a great opportunity for the idea of Europe to come together and seek solutions collectively (*ibid*.).

Crises therefore represent an opportunity for the idea and unity of Europe, which, however, is not the same for Bergoglio and Prevost. Indeed, in the face of crises, Francis believes that unity is preserved by restoring, and Leo, on the contrary, by reducing, the sovereignty of states. For the above reasons and solutions, it is possible to conclude that the two schools of thought, which Mario Draghi classified as federalist and confederative in his lecture at the Catholic University of Leuven (Draghi 2026) on February 2, 2026, exist and are represented, at the highest level, also in the Vatican.

The coming years – and perhaps even the coming months – will reveal whether the school of thought of Leo XIV and the “European campaign” he launched on the ground - through visits to capitals ranging from Madrid to Paris, as well as symbolic cities like Metz in tribute to Schuman – will turn the American Pope into an unexpected and proactive “influencer” of the European integration process.

References

Pope Francis (2016). "Apostolic Journey to Armenia". Press Conference, June 26th, 2016. www.vatican.va/content/francesco/en/travels/2016/outside/documents/papa-francesco-armenia-2016.html

Spadaro A. (2016). "The Gaze of Magellan, Europe, Pope Francis and the Charlemagne Prize". *La Civiltà Cattolica*, June 11th, 2016. www.laciviltacattolica.it/articolo/lo-sguardo-di-magellano-leuropa-papa-francesco-e-il-premio-carlo-magno

Vatican News (2025, December 9th). "Pope: Historical U.S.-Europe alliance important today and in the future". *Vatican News*. www.vaticannews.va/en/pope/news/2025-12/pope-leo-castel-gandolfo-zelensky-united-states-europe-alliance.html

Draghi M. (2026). "Mario Draghi: many roles, one steady hand: Mario Draghi's Speech at University of Leuven". www.kuleuven.be/english/about-kuleuven/patron-saints-day/2026/?project=TL&pagina=Home&thema=Story&onderwerp=PatronSaintsDay#draghi

Book Reviews

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 157-159
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Carmelo Calabrò (a cura di) (2024), *L'Europa in crisi. Visioni politiche tra le due guerre*. Roma: Edizioni di Storia e Letteratura, 2024, 178 pp.

Calogero Laneri

"Le epoche più tormentate sono anche le più affascinanti. È una verità che confina con il cinismo, ma che pochi storici sarebbero disposti a smentire" (p. VII). Con queste parole, Carmelo Calabrò introduce il lettore a un volume collettaneo sulle idee di Europa sorte a cavallo delle due guerre mondiali. L'opera si distingue per un approccio consapevolmente eterodosso. I dieci saggi che compongono la raccolta, difatti, pongono in esame una serie di speculazioni intellettuali non riferibili al pensiero europeista e federalista più classico e che spesso, proprio per questa ragione, sono rimaste ai margini della riflessione storica.

La raccolta è aperta da Mauro Lenci e dal suo studio sulla posizione di José Ortega y Gasset espressa nel suo celebre *La ribellione delle masse*: un'idea che vede nella crisi europea una vera e propria disgregazione spirituale che si immagina superabile solo attraverso un progetto di Stati Uniti d'Europa. È in quest'ottica che alla critica del dominio delle masse, che Ortega ritiene un pericolo per la civiltà, si accompagna la proposta di un'Europa unita basata su una nuova forma di cittadinanza capace di superare le divisioni nazionalistiche. Un'elaborazione teorica, sottolinea Lenci, segnata dalla tensione tra un afflato aristocratico da un lato e le inevitabili implicazioni democratiche di un disegno di Europa federata.

Segue lo scritto di Tommaso Visone che ripercorre un itinerario intellettuale — che coincide proprio con l'inizio e la fine del ventennio interbellico — nel quale Thomas Mann sviluppa la sua riflessione sui problemi dell'Europa e della sua identità politica, civile e culturale. La ricostruzione proposta in queste pagine intreccia le elaborazioni di stampo più culturale con quelle più compiutamente politiche: sfere che nella produzione dell'intellettuale di Lubecca finiscono inevitabilmente per mescolarsi. Visone ci presenta così l'evoluzione di un'elaborazione intellettuale che, partita dall'idea "tedesca" dell'Europa (prospettiva che vede nella Germania l'unica depositaria di una coscienza europea), trova il suo approdo nel progetto degli Stati Uniti d'Europa come "democrazia sociale" continentale.

Volgendo lo sguardo verso un intellettuale non meno rilevante, Angelo Arciero propone una riflessione sul pensiero di T. S. Eliot. Nel saggio si evidenzia come lo scrittore, attraverso la sua produzione poetica e saggistica, abbia interrogato la crisi culturale e spirituale dell'Occidente, individuando nella tradizione cristiana e nella cultura classica i possibili fondamenti della rinascita della società europea giudicata vittima di una deriva materialista.

Calogero Laneri, Borsista postdoc - Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa, calogero.laneri@sp.unipi.it

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14012

Con il suo contributo, Anna Rita Gabellone affronta alcuni aspetti del pensiero cosmopolita di George Bernard Shaw. Ancorando il pensiero del drammaturgo irlandese al contesto storico, politico e sociale nel quale questo si sviluppa, l'autrice indaga le ragioni che spingono Bernard Shaw ad assumere posizioni politiche che, almeno in apparenza, si presentano viziate da più di una contraddizione. Nel saggio vengono dunque approfondite le aporie di una visione nella quale all'auspicata formazione di una società cosmopolita che possa mantenere la pace in Europa fa da contraltare l'adesione alla tesi della guerra "giusta". Muovendosi tra le incoerenze di un pensatore a dir poco eclettico, Gabellone ci consegna la fisionomia del modello di ordine internazionale ipotizzato da uno dei più influenti propagandisti socialisti dell'epoca.

Il quinto saggio è a firma di Francesco Raschi e inquadra la riflessione europeista sviluppata da Raymond Aron a cavallo tra anni Venti e Trenta. La scelta dell'arco temporale consente all'autore di misurarsi con gli scritti di un giovane Aron, sostenitore di posizioni politiche ben diverse da quelle che in anni successivi qualificheranno la sua maturità intellettuale. Negli anni posti sotto esame da Raschi, difatti, il polemista francese si rende fautore di una ferma condanna della guerra e contro di essa ipotizza il ricorso ai più diversi disegni politici: dalla Società delle Nazioni alla Pan-Europa passando per l'intesa internazionale della classe operaia. Emerge così il ritratto di un intellettuale non ancora convertito al realismo politico, la cui sensibilità pacifista è strettamente connessa al tema dell'unità europea.

Damiano Lembo propone un contributo su un altro autore francese, Élie Halévy. Scandagliando l'ampia produzione dell'intellettuale di Étretat, Lembo mira a far riemergere i tratti europeisti che, a suo giudizio, benché in maniera mai esplicita, ne segnano l'intera opera. Dal saggio riaffiorano così i lineamenti di un'autorità metastorica chiamata a promuovere e salvaguardare gli equilibri del Vecchio Continente, sotto la guida di un potere autorevole — ma non autoritario — riconosciuto dai popoli europei. L'autore del saggio non manca di evidenziare le influenze che si riverberano sulla proposta proto-federalista dello studioso francese — a partire dai punti di contatto con la tradizione saint-simoniana — nonché il generale scetticismo che caratterizza il pensiero dell'ultimo Halévy.

Il saggio firmato da Alberto de Sanctis inquadra la peculiare idea di Europa sviluppata da Angelo Crespi. Al centro della riflessione dell'esule antifascista figura una riforma del cattolicesimo che consentirebbe all'Italia di elevarsi a fulcro di un'Europa che egli concepisce alla stregua di una nuova *Respublica Christiana*. Basando il proprio lavoro su un'ampia e variegata mole di scritti, de Sanctis restituisce un'idea di unificazione europea che Crespi immagina fondata sul primato della Chiesa, soggettività storica concepita come una «citadel of liberty» in grado di contrapporsi ai moderni dispotismi.

Il contributo di Alessandro Dividus pone a vaglio critico la visione internazionale del premio Nobel per la pace Norman Angell. Estraneo alla scuola di Cambridge seppur in stretto contatto con essa, la prospettiva del pensatore britannico muove da una rielaborazione degli esiti conciliativi del libero scambio. In particolare, Angell si allontana dai paradigmi classici dei suoi predecessori, rileggendo la questione dei

rapporti di interdipendenza attraverso un'impostazione di tipo struttural-funzionalista. Ponendosi tra le pieghe contraddittorie dell'impianto teorico dell'autore, Dividus analizza limiti e intuizioni di una concezione dei rapporti internazionali nella quale il libero scambio è ritenuto lo strumento più efficiente per la creazione di relazioni pacifiche tra gli stati europei.

Carlo Morganti prende in esame la realtà tedesca, con uno studio sulla visione *abendländisch* elaborata dal gruppo di giovani intellettuali a cui appartengono, tra gli altri, figure come quelle di Hermann Platz, Hermann Hefele e Alois Dempf. Respingendo l'idea di Europa dominata dai nazionalismi, il gruppo di studiosi caldeggia l'ipotesi di un ordinamento europeo legato alle radici greco-latine, germaniche e cristiane (e specificatamente cattoliche) del Vecchio Continente. Morganti tratteggia così i contorni ideali di un progetto politico ispirato all'esperienza della medievale *Res publica christiana*: un disegno indubbiamente conservatore — sebbene, nel giudizio di Morganti, non reazionario — che lungi dal presentarsi come una mera unione di Stati, si configura piuttosto come un'unione spirituale tra popoli che fondano la comune cittadinanza europea su una visione culturale ancor prima che giuridica.

Fabrizio Amore Bianco chiude il volume con uno scritto sul pensiero di Carlo Costamagna e la sua concezione di Europa come "Grande Spazio" imperiale. Partendo dall'analisi della rivista «Lo Stato», lo storico evidenzia il contributo di Costamagna al dibattito sulla crisi europea, sottolineando il tentativo di ridefinire l'idea di sovranità e ordine internazionale in chiave gerarchica e organica. Amore Bianco mostra come il modello europeo proposto dal giurista fascista si basi su un'interpretazione autoritaria del federalismo e sull'affermazione di un'identità imperiale capace di contenere le pressioni esterne e interne al continente.

I dieci saggi, per ritornare sulle parole del curatore del volume, "offrono una spigolatura volutamente composita, conforme allo specchio frantumato in cui si rifletté la coscienza europea negli anni tra le due guerre" (p. VIII). Un singolare angolo di visuale dal quale il panorama intellettuale del periodo interbellico mostra quelle aspirazioni di unità che si intrecciarono alle tensioni più profonde del tempo.

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 161-164
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Maximilian Conrad, Guðmundur Hálfdanarson, Asimina Michailidou, Charlotte Galpin, Niko Pyrhönen; (curated by) (2023). ***Europe in the Age of Post-Truth Politics: Populism, Disinformation and the Public Sphere*****. London: Cham Palgrave Macmillan, XVII, 259 p**

Sara Pane

The edited volume *Europe in the Age of Post-Truth Politics: Populism, Disinformation and the Public Sphere*, curated by Maximilian Conrad, Guðmundur Hálfdanarson, Asimina Michailidou, Charlotte Galpin and Niko Pyrhönen, constitutes an important contribution to contemporary debates on democracy, populism and political communication in Europe. The book examines the growing impact of post-truth politics and disinformation on the European public sphere, identifying these phenomena as central challenges for contemporary liberal democracies.

The volume develops a conceptual framework centred on the interaction between political actors and communicative arenas, arguing that populist movements strategically exploit digital media infrastructures to circulate disinformation, shape public narratives and delegitimise democratic institutions and expert authority. Situated within a political and cultural context shaped by Brexit, the 2016 election of Donald Trump and the growing influence of right-wing populism, the work examines how disinformation practices and digital communication tools undermine democratic resilience and institutional trust.

Post-truth politics is reconceptualised not merely as the dissemination of false information or political mendacity, but as a broader transformation of the contemporary public sphere in which emotional appeals, identity-based narratives and distrust toward scientific and institutional expertise, including media "as informed opinion-makers" (p. 55), progressively erode the conditions for rational democratic deliberation. The result is an epistemic crisis marked by the growing contestation of truth itself and the increasing difficulty of distinguishing empirically grounded information from disinformation, misinformation and malinformation.

Digital media infrastructures are central to consolidating these dynamics: algorithmic amplification, accelerated information circulation and the weakening of traditional gatekeeping mechanisms generate highly segmented communicative environments in which competing "truth claims" (pp. 3, 23) coexist with limited epistemic verification. This intensifies public sphere fragmentation and political polarisation. The volume identifies these dynamics as particularly critical within the European context, where declining trust in political institutions, media systems and

Sara Pane, Università di Torino, sara.pane@unito.it

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14013

scientific expertise increasingly undermines democratic resilience and the conditions for informed deliberation.

These issues are addressed through twelve chapters organised into four thematic sections that move progressively from theoretical and conceptual reflection to empirically grounded analysis, ensuring both analytical coherence and methodological diversity.

The first section, dedicated to post-truth politics, democracy and the public sphere, provides the conceptual foundations of the volume.

Saul Newman's contribution offers a theoretical reflection on the relationship between post-truth politics, postmodernism and the crisis of the liberal public sphere. Rejecting the argument that postmodern theory facilitated post-truth politics, Newman draws on Foucault, Derrida and Lyotard to argue that post-structuralist approaches provide critical tools for analysing the nexus of truth, power and discourse in contemporary democracies, conceptualising post-truth as an epistemic and political crisis rooted in the fragmentation of public discourse and the destabilisation of universal truth claims. His discussion of the Covid-19 pandemic is particularly illuminating, exposing the persistent tension between scientific expertise and populist distrust toward institutional authority.

John Erik Fossum's chapter complements this perspective by situating fake news and disinformation within broader structural transformations affecting constitutional democracies, interpreting post-truth politics as a symptom of institutional and democratic pathologies rather than merely a communication problem. Particularly original is his attempt to conceptualise post-truth politics through a "constitutional democracy pathology scale" (p.6), connecting democratic legitimacy, political trust and communicative distortions to show how misinformation gains political traction where institutional credibility is already weakened. The section closes with Asimina Michailidou, Elisabeth Eike and Hans-Jörg Trenz's analysis of EU strategies for countering disinformation through media governance and self-regulatory mechanisms, critically examining their limits in balancing freedom of expression with the protection of democratic discourse. Situating these dynamics within debates on platform capitalism, the authors show how the concentration of communicative power within digital platforms reshapes information circulation, public visibility and the relationship between democracy, media systems and epistemic authority.

The second section of the volume deepens the relationship between populism, media systems and European disintegration (p. 103). The very notion of "European disintegration" functions as a particularly powerful conceptual frame, drawing readers' attention to the fact that Europe is experiencing a critical and historically unprecedented phase in which democratic legitimacy, political cohesion and the future of European integration itself are at stake.

Maximilian Conrad's chapter offers a compelling analysis of populist attacks against public-service media, showing how accusations of "fake news" operate as strategic tools through which right-wing populist actors seek to delegitimise journalism and undermine epistemic authority. Through the case of the Alternative für

Deutschland's "Grundfunk" initiative, aimed at radically reducing the funding of German public-service broadcasting, the chapter demonstrates that these attacks extend beyond media criticism and form part of broader post-truth strategies designed to reshape the democratic information environment and weaken institutional mechanisms of factual accountability.

Another nationally grounded reflection is provided by Giulia Evolvi's chapter on Matteo Salvini's Twitter communication, focused on the Italian case, which represents a particularly significant context through which to analyse the dynamics explored throughout the volume. By examining Salvini's use of religious symbolism and nationalist rhetoric on social media, the chapter shows how populist leaders strategically combine emotional narratives, identity politics and digital communication practices to construct post-truth political discourses. Particularly insightful is the reflection on the mediatization of religion and on the role of social media platforms in amplifying political polarisation and antagonistic constructions of collective identity.

The third section is dedicated to migration and the politicisation of immigration. The contributions collectively demonstrate how migration has become one of the central fields in which post-truth politics operates.

Verena Brändle analyses governmental information campaigns aimed at discouraging irregular migration, highlighting how state actors seek to establish authority over "truth" and "facts" concerning migration in ways that strategically shape public opinion and political perceptions. Complementing the previous chapter's focus on political communication, the contribution raises important ethical and political questions about the tension between institutional information practices, political persuasion and the normative expectation that public communication should serve the public interest and democratic transparency.

Anna Björk's contribution broadens the perspective by examining international and European initiatives aimed at countering migration-related disinformation. Through the discussion of the United Nations Global Compact for Migration, endorsed in 2018 to strengthen international cooperation on migration governance, alongside the role of the European Union, the chapter highlights the growing recognition of the need for coordinated communicative and policy strategies to address the spread of false and misleading information about migration. The analysis is particularly relevant given the persistent salience and politicisation of migration within the European public sphere, where migration debates frequently emerge as central sites of polarisation and narrative contestation, in compliance with the dynamics already highlighted in the previous chapter.

The final chapters in this section focus on the Finnish context and offer valuable empirical insights into social media dynamics and anti-immigration mobilisation.

Sanna Malinen, Aki Koivula, Arttu Saarinen and Teo Keipi analyse the role of counter-media platforms in the rise of anti-immigration movements in Finland. While not always directly aligned with specific political ideologies, these platforms generally operate through a communicative logic grounded in the opposition between political elites and "ordinary people", one of the central rhetorical features of populist

discourse, thereby reinforcing anti-establishment narratives and distrust toward institutional actors and mainstream media. Drawing on national survey data, the chapter demonstrates that concerns regarding the reliability and societal impact of social media are significantly shaped by political orientation, trust in traditional news media and attitudes toward immigration, with individuals expressing lower trust in mainstream journalism and stronger anti-immigration positions more likely to engage with and legitimise counter-media environments.

Similarly, the chapter by Gwenaëlle Bauvois and Niko Pyrhönen examines how Finnish anti-immigration groups strategically reinterpret mainstream news through social media remediation practices. The authors conceptualise remediation as the selective reuse and recontextualisation of mainstream news content within alternative digital environments, allowing radical-right actors to alter the political meaning of information in ways that legitimise anti-immigration narratives. The chapter effectively demonstrates how these communicative practices contribute to the mobilisation of online communities and to the broader circulation of polarised and exclusionary political discourses.

Taken together, the contributions in this section illustrate how migration debates have become a privileged terrain for post-truth narratives, where digital communication infrastructures, political polarisation and distrust toward institutional actors increasingly intersect. More broadly, the empirical analyses demonstrate how post-truth politics cannot be reduced to isolated episodes of disinformation, but should instead be understood as a structural transformation affecting democratic communication, political legitimacy and the functioning of the European public sphere.

One of the volume's major strengths lies in its interdisciplinary character, integrating political sociology, communication studies, political theory and European studies into a coherent reflection on contemporary democracy, with chapters that complement one another effectively and maintain thematic consistency despite the diversity of approaches and methodologies. The analyses moreover retain strong pertinence beyond the immediate research context. That said, the geographical focus is predominantly on Western and Northern Europe, and future work might productively extend the framework to Central and Eastern European cases, where debates on populism and democratic backsliding offer fertile ground for the approaches developed here. A deeper engagement with the interplay between digital, media and information literacy, already touched upon in the volume, would further strengthen its contribution to understanding citizens' epistemic resilience in the face of contemporary information disorders.

Book Recommendations

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 167-169
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Camille de Toledo, (2026). *Si Stefan Zweig pouvait parler.* Parigi: Manuella Éditions, 48 pp.

Alon Helled

Si Stefan Zweig pouvait parler è un breve racconto di riflessione letteraria e politica nel quale Camille de Toledo[1] immagina un incontro tra un narratore contemporaneo e il fantasma di Stefan Zweig. Attraverso questa conversazione immaginaria, l'autore s'interroga sullo stato attuale dell'Europa, il ritorno della guerra nel continente e gli insegnamenti che la storia può ancora offrire alle generazioni presenti. Il libro si inserisce in una prospettiva al tempo stesso letteraria, filosofica e memoriale, mettendo in dialogo il « mondo d'ieri » descritto da Zweig con le inquietudini del XXI secolo.
L'opera si apre con il viaggio di uno scrittore che attraversa l'Europa in treno. Mentre rientra in Germania dall'Italia, decide di fare una sosta a Salisburgo, città strettamente legata alla vita di Stefan Zweig. Da diversi giorni il narratore è immerso nella lettura del libro-testamento di Zweig, *Il Mondo d'Ieri*. Questa lettura agisce come un invito all'incontro. Per Camille de Toledo, leggere le opere degli scrittori scomparsi equivale in qualche modo a far loro visita. Tale idea costituisce il punto di partenza del racconto: la letteratura permette di far rivivere i morti e di aprire un dialogo tra le epoche.
A Salisburgo, il narratore immagina allora la presenza di Stefan Zweig. Questi appare sotto forma di fantasma, espediente che Camille de Toledo utilizza frequentemente nella propria opera. Il fantasma non è soltanto un personaggio immaginario; esso rappresenta la memoria dell'Europa, delle sue speranze e delle sue tragedie. Zweig diventa così una voce proveniente dal passato, capace di illuminare le inquietudini del presente. L'autore sceglie questa figura poiché Zweig fu uno dei grandi intellettuali europei del XX secolo, profondamente legato agli ideali di pace, cultura e cooperazione tra i popoli. La sua esperienza dell'esilio e il suo confronto con l'ascesa del nazismo gli conferiscono un'autorità particolare quando si tratta di riflettere sulle crisi contemporanee.
Il nucleo del libro risiede nel dialogo tra il narratore e questa voce di Stefan Zweig. Insieme, essi evocano i profondi mutamenti che attraversano l'Europa contemporanea. Il contesto è quello del ritorno della guerra nel continente, in particolare attraverso i conflitti che spingono numerosi Stati europei a rafforzare le proprie capacità

Alon Helled, University of Turin, alon.helled@unito.it

[1] Camille de Toledo (pseudonimo di Alexis Mital, nato a Lione il 25 giugno 1975) è uno scrittore, saggista, artista visivo e videomaker francese che vive a Berlino. Dottore in letteratura comparata e laureato in scienze politiche, ha insegnato scrittura creativa presso La Cambre (Bruxelles). La sua opera esplora i temi della memoria, della trasmissione, del lutto e dell'invisibile, in particolare a seguito del suicidio del fratello nel 2005 e della morte del padre nel 2010, eventi che lo hanno condotto a un ritorno all'ebraismo. Finalista del premio Goncourt nel 2021 per *Thésée, sa vie nouvelle*, è inoltre impegnato nella difesa dei diritti delle entità naturali attraverso progetti quali *Le Parlement de Loire* e *Vers une internationale des rivières*.

DOI: http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/14014

militari. Di fronte a questa situazione emerge una domanda fondamentale: come difendere la pace quando la minaccia della guerra diventa concreta? Questo interrogativo attraversa l'intero racconto.

Camille de Toledo ricorda che Stefan Zweig era un convinto pacifista. Negli anni che precedettero la Seconda guerra mondiale, assistette al progressivo crollo degli ideali europei che aveva conosciuto nella propria giovinezza. Vide l'ascesa dei nazionalismi, degli odi identitari e dei regimi autoritari. In *Il Mondo d'Ieri* racconta la scomparsa di quella che considerava un'età dell'oro della civiltà europea. Facendo parlare oggi Zweig, l'autore cerca di comprendere che cosa un testimone di quella catastrofe storica potrebbe dire alla nostra epoca.

Il fantasma di Zweig non offre risposte semplici. Al contrario, invita a riflettere sulle contraddizioni del presente. Da un lato, l'Europa desidera preservare la pace ed evitare i conflitti; dall'altro, deve confrontarsi con minacce che sembrano rendere necessario un riarmo militare. Questa tensione tra pacifismo e difesa costituisce uno dei temi principali del libro. L'autore non cerca di risolvere definitivamente il dibattito; mostra piuttosto la complessità della situazione e la difficoltà di rimanere fedeli agli ideali di pace in un mondo instabile.

Il racconto affronta anche la questione della memoria storica. Per Camille de Toledo, gli eventi del passato non devono essere considerati semplicemente come ricordi lontani. Essi continuano ad agire sul presente e possono contribuire a comprendere le sfide attuali. Richiamando la figura di Stefan Zweig, l'autore ricorda che l'Europa ha già conosciuto periodi di tensione, nazionalismo e guerra. L'oblio di queste esperienze potrebbe condurre a ripetere gli stessi errori. La memoria appare dunque come uno strumento essenziale per preservare la democrazia e la cooperazione tra le nazioni europee. Un esempio particolarmente significativo di questa giustapposizione storico-politica si legge a pagina 33: « *L`Europe est devenue un espace spectral, un continent hanté où le passe ne cesse d'entraver le futur* […] ».

Un'altra dimensione importante del libro riguarda l'idea stessa di Europa. Stefan Zweig era profondamente legato a una visione culturale e umanistica del continente. Per lui, l'Europa non si definiva soltanto attraverso i suoi confini o le sue istituzioni, ma attraverso una comunità di scambi intellettuali, artistici e umani. Camille de Toledo riprende questa idea e si interroga sul futuro del progetto europeo. Di fronte alle crisi geopolitiche, economiche e identitarie, come mantenere viva questa ambizione comune? Come evitare che le paure e le divisioni prevalgano sui valori della solidarietà e dell'apertura?

La letteratura svolge un ruolo centrale in questa riflessione. Il libro suggerisce che gli scrittori possiedano una capacità particolare di pensare il tempo presente. Dando voce a un autore scomparso, Camille de Toledo mostra che le opere letterarie possono attraversare le generazioni e alimentare il dibattito pubblico. La letteratura diventa così uno spazio di dialogo tra i vivi e i morti, tra il passato e il futuro. Essa consente di porre domande che il discorso politico non riesce sempre a formulare.

Nonostante la sua brevità, il racconto possiede una notevole portata simbolica. Non si tratta né di una biografia di Stefan Zweig né di un classico saggio politico. Il libro

si colloca al confine tra finzione, meditazione personale e analisi storica. Questa forma originale permette all'autore di affrontare temi complessi in modo sensibile e accessibile. La presenza del fantasma di Zweig conferisce al testo una dimensione poetica, rafforzandone al contempo la portata critica.

In conclusione, *Si Stefan Zweig pouvait parler* costituisce una riflessione sull'Europa contemporanea attraverso la voce immaginaria di uno dei suoi più grandi scrittori. Camille de Toledo vi esplora le tensioni tra pace e guerra, memoria e oblio, passato e presente. Il libro invita il lettore a interrogarsi sugli insegnamenti che possono essere tratti dalla storia e sul futuro che l'Europa desidera costruire. Resuscitando simbolicamente Stefan Zweig, l'autore ricorda che le grandi opere del passato rimangono interlocutori preziosi per comprendere le sfide del nostro tempo. Questo racconto è dunque al tempo stesso un omaggio a Zweig, una meditazione sull'identità europea e un appello a mantenere vivo l'ideale di un'Europa fondata sulla cultura, sul dialogo e sulla pace.

Abstracts and Keywords

De Europa
Vol. 9, No. 1 (2026), 173-177
ISSN 2611-853X
www.deeuropa.unito.it

Dalla sconfitta alla reintegrazione:
diplomazia e ridefinizione territoriale dell'Italia nel secondo dopoguerra
Elia Fiorenza

La storia diplomatica dell'Italia nel secondo dopoguerra si apre con l'armistizio dell'8 settembre 1943, momento che segna l'inizio di una complessa transizione da potenza aggressore a Stato in cerca di reintegrazione internazionale. Il presente contributo analizza le principali direttrici di tale processo, soffermandosi sui negoziati che condussero al trattato di pace del 1947. Attraverso l'esame delle fonti coeve e della storiografia più accreditata, l'autore ricostruisce il posizionamento italiano nei tavoli internazionali, le tensioni derivanti dalle rivendicazioni territoriali delle potenze vincitrici, nonché le implicazioni del ridimensionamento militare e della perdita del possedimento coloniale. Particolare attenzione è dedicata alla questione della Venezia Giulia, alla definizione delle frontiere alpine, al caso dell'Alto Adige e alla dissoluzione dell'impero africano. Il quadro generale restituisce l'immagine di un Paese che, pur escluso dalle trattative effettive, tentò di rinegoziare la propria legittimazione mediante la partecipazione alla Resistenza, il contributo alle forze alleate e una strategia diplomatica orientata alla stabilità. Il lavoro si inserisce nell'ambito della storia contemporanea e delle relazioni internazionali, con un approccio fondato sull'interazione tra diplomazia, strategia e ricostruzione postbellica.

Parole chiave: Trattato di pace 1947; Italia postbellica; diplomazia internazionale; confini territoriali; colonialismo italiano

The diplomatic history of post-war Italy begins with the armistice of 8 September 1943, a moment that marked the onset of a complex transition from an aggressor state to one seeking international reintegration. This article examines the main trajectories of that process, focusing on the negotiations that led to the 1947 peace treaty. Through the analysis of contemporary sources and authoritative historiography, the author reconstructs Italy's position at international diplomatic tables, the tensions stemming from territorial claims advanced by the victorious powers, and the implications of military downsizing and colonial loss. Particular attention is devoted to the question of Venezia Giulia, the redefinition of the Alpine frontiers, the case of South Tyrol, and the dissolution of the African empire. The general picture conveys the image of a country that, although excluded from actual negotiations, sought to renegotiate its legitimacy through participation in the Resistance, its contribution to Allied military operations, and a diplomatic strategy aimed at stability. The study is situated within the fields of contemporary history and international relations, adopting an approach grounded in the interaction between diplomacy, strategy, and post-war reconstruction.

Keywords: 947 Peace Treaty; post-war Italy; international diplomacy; territorial borders; Italian colonialism

For a Transatlantic Partnership of Equals:
The Compassionate Internationalism of Günter Burghardt
Andrea Cannizzo

This article analyzes the diplomatic activities and political ideas of Günter Burghardt during his tenure as Head of the European Commission's Delegation to the United States of America, from late 1999 to late 2004. Specifically, it traces Burghardt's advocacy for a 'Transatlantic partnership of equals', as articulated by John F. Kennedy in his July 4, 1962, address at Independence Hall in Philadelphia, in response to the unilateralism of the George W. Bush administration. The paper is based on Burghardt's personal materials housed at the Historical Archives of the European Union (HAEU).

Keywords: Günter Burghardt; Equal partnership; Transatlantic relations; United States of America; European Union

Strengthening the Western Security Community. Wendt's Master Variables and EU-NATO Relations
Kevin Ringelstein, Emanuele Castelli

Who influences who in EU-NATO relations? Most of the research is unambiguous in answering this question: it has been NATO that has always influenced the EU, especially since the latter established its Common Foreign and Security Policy. In this paper, we claim that, as the Russian invasion of Ukraine made clear, the EU was and still is at least as indispensable to NATO as the latter was (and still is) indispensable to the former. More particularly, building upon Alex Wendt's four master variables and reviewing relevant publications, speeches and declarations from both institutions, we aim at demonstrating that the European Union plays a crucial role in building trust and a common fate perspective between the two organizations, complementing NATO's strategies and contributing to the internal homogeneity of the Western bloc, thus strengthening the European Security Community.

Keywords: EU, NATO, Relations, security, policy, Russia, Ukraine, invasion, community

The Principle of Subsidiarity in the Spinelli Project. A Federal Reform Draft in Disguise
Filippo Maria Giordano

L'articolo esamina il ruolo del principio di sussidiarietà nel "Progetto Spinelli" per la riforma federale europea. Attraverso l'analisi dei rapporti Vedel, Tindemans e della Commissione (1975), emerge come il concetto sia evoluto nel corso del tempo. Spinelli utilizzò il principio suddetto come criterio per la ripartizione delle competenze tra Stati membri e Comunità europea. Il Trattato mirava a trasformare la Comunità in una realtà sovranazionale, integrando insieme metodi intergovernativi e comunitari. Tale principio mostrava una certa flessibilità, facilitando un trasferimento graduale e controllato di porzioni di sovranità nazionale verso le istituzioni comunitarie. L'ambiguità pragmatica della sussidiarietà permise di mascherare la portata della riforma federale agli occhi dei governi europei. Il progetto prevedeva competenze esclusive, concorrenti e potenziali per garantire l'efficacia dell'azione comune europea. Spinelli vedeva nella sussidiarietà lo strumento per legittimare la transizione verso un governo europeo democratico. L'articolo sottolinea come il progetto cercasse di superare la paralisi decisionale causata dagli interessi nazionali. In sintesi, la sussidiarietà permise di conciliare diverse visioni dell'integrazione, definendo i limiti dell'intervento centrale. Il "Progetto Spinelli" resta a tutt'oggi un punto di riferimento per il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea così come la sussidiarietà rimane una leva fondamentale nel trasferimento delle competenze tra Stati membri e Unione europea.

Parole chiave: Principio di sussidiarietà; Progetto Spinelli; federalismo europeo; ripartizione delle competenze; integrazione europea

This article examines the role of the principle of subsidiarity in the "Spinelli Project" for European Communities reform in federal direction. By analyzing the Vedel, Tindemans, and 1975 Commission Reports, the concept's historical evolution is clearly traced. Spinelli employed subsidiarity as the key criterion for allocating competences between Member States and the European Communities. The Draft Treaty aimed to transform the Community into a supranational entity, blending intergovernmental and community methods. This principle acted as a flexible institutional item, facilitating a gradual and controlled transfer of national to supranational sovereignty. The pragmatic ambiguity of subsidiarity helped disguise the depth of federal reform from wary national governments. The project categorized exclusive, concurrent, and potential competences to ensure the effectiveness of common action. Spinelli viewed subsidiarity as an essential tool to legitimize the transition toward a democratic European government. The research highlights how the project sought to overcome decision-making paralysis rooted in national interests. In summary, subsidiarity reconciled diverse integrationist visions while defining clear limits for central intervention. The "Spinelli Project" remains today a vital reference point for the constitutionalization of the European Union. The principle's flexibility provided the Union with the necessary dynamism to respond to changing global requirements.

Keywords: Principle of subsidiarity; Spinelli Project; European federalism; Allocation of competences; European integration

"Humanitarian corridors": a political and ecumenical adventure
Andrea Apollonio, Raffaele Alberto Ventura

This essay reconstructs the history of "humanitarian corridors," a successful migration management practice launched over ten years ago thanks to the collaboration of various religious entities engaged in an ecumenical effort: the Community of Sant'Egidio, the Federation of Protestant Churches in Italy, and the Waldensian Church. With mixed results, this model of migration policy governance has also been replicated in other European countries. Supported by governments of varying political persuasions, "humanitarian corridors" confirm a sustainable and functional model of the right to asylum.

Keywords: Corridors, humanitarian corridors, collaboration, migration, Community of Sant'Egidio, Waldesian Church, Protestant Church, asylum, EU, member states

Cittadinanza europea e cristianesimo a cavallo del nuovo millennio, nella prospettiva di un osservatorio particolare
Luca Barbaini

L'articolo si propone di rileggere in una prospettiva storica il dibattito sviluppatosi intorno ai temi europei in seno al mondo cattolico italiano, dalla caduta del muro di Berlino alla fine del pontificato di Giovanni Paolo II, sulla scorta delle informazioni offerte dalla linea editoriale seguita sull'argomento dalla rivista Studium. La singolarità della fonte, legata sin dalle sue origini ai movimenti intellettuali dell'Azione Cattolica, è sembrata restituire con estrema efficacia orientamenti e giudizi profondamente consolidati in parte importante del cattolicesimo italiano e delle sue classi dirigenti, contribuendo a lasciare intravvedere differenti sfumature e sensibilità di cui si è dato ampiamente conto attraverso un raffronto con fonti coeve.

Parole chiave: Cittadinanza europea; radici cristiane; cattolici e integrazione europea; storia dell'Italia contemporanea

This article aims to analyze the debate that has developed around European issues within the Italian Catholic world, from the fall of the Berlin Wall to the end of John Paul II's pontificate, through the information provided by the editorial line followed on the subject by the magazine Studium. The nature of the source, historically linked to the intellectual movements of Catholic Action, seemed to convey extremely effectively the deeply rooted orientations and judgments of a significant part of the Italian Catholic world and its ruling classes, helping to provide glimpses of different nuances and sensibilities examined through comparison with contemporary sources.

Keywords: European citizenship; Christian roots; Italian Catholics and European integration

Robert Schuman, un politico al servizio del bene comune
Padre Bernard Ardura

Quando, nel 1960, Robert Schuman, già segnato dalla malattia, diede le dimissioni dall'incarico di primo Presidente del Parlamento Europeo, i parlamentari decisero di conferirgli il titolo di Presidente ad honorem, in qualità di "Padre dell'Europa". Questo gesto di gratitudine avvenne a Lussemburgo, il 9 maggio 1960, dieci anni dopo la Dichiarazione che aveva creato la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Ma chi era Robert Schuman?

Parole chiave: Schuman, CECA, Parlamento europeo, storia

Publisher: **Dipartimento di Culture, Politica e Società - Università di Torino**

Contacts: **redazione.deeuropa@unito.it**

Website: **www.deeuropa.unito.it**

ISSN: **2611-853X**