

L'identità europea: temi, sfide e prospettive dell'UE nella crisi del XXI secolo

Guest Editors

Corrado Malandrino, University of Eastern Piedmont

Stefano Quirico, University of Eastern Piedmont

CONTENTS

INTRODUCTION

L'Europa in crisi di identità

Corrado Malandrino, Stefano Quirico

ESSAYS

- *Storia della sicurezza in Europa / Storia europea della sicurezza*
Cornel Zwierlein
- *I risvolti istituzionali dell'identità europea*
Francesco Ingravalle
- *Il mondo ecclesiale italiano e il dibattito sulle radici cristiane dell'Europa*
Luca Barbaini
- *Le paure dell'Europa davanti alla sfida americana*
David W. Ellwood

MISCELLANEOUS

- *L'azione politica dei comuni italiani dopo la seconda guerra mondiale fra governo del territorio e progetti urbanistici*
Fabio Zucca
- *Party Formation at Supranational Level: the Case of Radical Left Party*
Fabio Sozzi

- *The European Union's Approach to Security Sector Reform: new capacities for effective engagement*
Elena Nogarole

BOOK REVIEWS

- Maria Eleonora Guasconi (2020), *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*. Milano: Mondadori, 239 pp.
Lara Piccardo
- Raffaella Cinquanta (2019), *Francesco Rossolillo e la battaglia per gli Stati Uniti d'Europa*. Milano: Edizioni Unicopli, 305 pp.
Guido Levi

BOOK RECOMMENDATIONS

- Mark Gilbert, Daniele Pasquinucci (edited by) (2020), *Euroscepticisms. The Historical Roots of a Political Challenge*. Leiden-Boston: Brill, 236 pp.

ABSTRACTS AND KEYWORDS



EDITOR

Umberto Morelli (Università di Torino)

ASSOCIATE EDITORS

Marinella Belluati (Università di Torino)

Paolo Caraffini (Università di Torino)

Lara Piccardo (Università di Genova)

Rachele Raus (Università di Torino)

MANAGING EDITOR

Filippo Maria Giordano (Università di Torino)

DEPUTY MANAGING EDITOR

Giuseppe Sciara (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)

Jacqueline Lo

(ANU, College of Arts and Social Sciences)

Corrado Malandrino

(Università del Piemonte Orientale)

Antonio Moreno Juste

(Universidad Complutense de Madrid)

Luciano Morganti

(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

(Università degli studi di Padova)

Daniela Preda

(Università di Genova)

Vivien Ann Schmidt

(Boston University)

Mario Telò

(Royal Academy of Sciences, Brussels)

Jovan Teokarević

(University of Belgrade)

Pier Domenico Tortola

(University of Groningen)

Francesco Tuccari

(Università di Torino)

Enrique José Varela Álvarez

(Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, Universidade de Vigo)

Pascaline Winand

(Director of Studies, College of Europe, Natolin)

EDITORIAL BOARD

Luca Barbaini, Andrea Becherucci,

Tiziana Bertaccini, Andrea Cofelice,

Angela Condello, Federico Donelli,

Giovanni Finizio, Giuseppe Gabusi,

Guido Levi, Anna Mastromarino, Marzia Ponso,

Stefano Quirico, Stefano Saluzzo,

Federico Trocini, Lorenzo Vai

VOLUME 3, NUMBER 1 (2020)

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

Logo and cover layout: Silvio Ortolani





European and Global Studies Journal
Vol. 3, No. 1 (2020)

L'identità europea: temi, sfide e prospettive dell'UE nella crisi del XXI secolo

Guest Editors

Corrado Malandrino, University of Eastern Piedmont

Stefano Quirico, University of Eastern Piedmont



CONTENTS

INTRODUCTION

- L'Europa in crisi di identità
Corrado Malandrino, Stefano Quirico 7

ESSAYS

- Storia della sicurezza in Europa/Storia europea della sicurezza
Cornel Zwierlein 19
- I risvolti istituzionali dell'identità europea
Francesco Ingravalle 37
- Il mondo ecclesiale italiano e il dibattito sulle radici cristiane dell'Europa
Luca Barbaini 49
- Le paure dell'Europa davanti alla sfida americana
David W. Ellwood 73

MISCELLANEOUS

- L'azione politica dei comuni italiani dopo la seconda guerra mondiale
fra governo del territorio e progetti urbanistici
Fabio Zucca 85
- Party Formation at Supranational Level: the Case of Radical Left Party
Fabio Sozzi 101
- The European Union's Approach to Security Sector Reform:
new capacities for effective engagement
Elena Nogarole 119

BOOK REVIEWS

Maria Eleonora Guasconi (2020), *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda.*

Milano: Mondadori, 239 pp.

Lara Piccardo

145

Raffaella Cinquanta (2019), *Francesco Rossolillo e la battaglia per gli Stati Uniti d'Europa.*

Milano: Edizioni Unicopli, 305 pp.

Guido Levi

147

BOOK RECOMMENDATIONS

Mark Gilbert, Daniele Pasquinucci (edited by) (2020), *Euroscepticisms. The Historical Roots of a Political Challenge.*

Leiden-Boston: Brill, 236 pp.

151

Abstracts and Keywords

155

Introduction

Se non diversamente indicato direttamente in ogni articolo, la data dell'ultima consultazione dei siti e delle pagine web è il 30 maggio 2020.



L'Europa in crisi di identità

Corrado Malandrino, Stefano Quirico

L'Europa ha sicuramente conosciuto stagioni migliori di quella che i suoi cittadini stanno vivendo mentre questo fascicolo di *De Europa* vede la luce. La drammatica pandemia di Covid-19 si è abbattuta in modo improvviso e violento sulla società europea, generando un'emergenza sanitaria senza precedenti dal secondo dopoguerra e producendo conseguenze destinate a travolgere i precari equilibri sociali ed economico-finanziari su cui il nostro continente si era faticosamente assestato dopo la grande depressione dell'inizio di questo secolo. Dal punto di vista che qui più interessa, in ogni caso, la pandemia in corso e le dinamiche da essa innescate minacciano anche le fondamenta del progetto di unificazione europea che, dopo essere stato per secoli al centro di un vivace dibattito politico-ideale, aveva trovato a metà Novecento l'occasione per concretizzarsi sul piano storico e istituzionale.

Ma quando è stato contagiato dal Covid-19 – ecco il punto che ci preme sottolineare – l'organismo europeo era tutt'altro che in buona salute. È noto che il processo di integrazione funzionalistico-comunitaria ha attraversato fasi altalenanti, in particolare nel periodo aurorale: il successo della CECA ha lasciato presto spazio all'affossamento della CED e della CEP; il repentino rilancio di metà anni '50, coronato dai Trattati di Roma del 1957 e gravido di rinnovate potenzialità sovranazionali, è stato presto smorzato dalle forzature imposte dalla Francia gollista, culminate nel 1965/66 nella crisi della "sedia vuota", che hanno obbligato i partner e le istituzioni comunitarie ad accettare, con il compromesso del Lussemburgo, un evidente ridimensionamento della tensione federalizzante che animava i fondatori. E se nel 1969 l'uscita di scena del generale de Gaulle ha consentito l'avvio di un trentennio promettente per la crescita dell'unità europea – in cui limiti e contraddizioni strutturali permanevano, ma non impedivano di tagliare traguardi epocali, quali l'elezione diretta del Parlamento europeo (1979), la fondazione dell'UE (1992), l'introduzione della moneta unica (2002) e la firma del Trattato costituzionale (2004) –, tale espansione si è bruscamente interrotta proprio nel momento apicale.

La mancata ratifica del Trattato costituzionale, in seguito alla doppia bocciatura riservatagli dai referendum francese e olandese tra maggio e giugno del 2005, ha anzi inaugurato una crisi profonda del processo di integrazione, privandolo di orientamenti certi e finendo per mettere in discussione l'idea stessa dell'unità europea. Quella che affligge l'Europa da un quindicennio è, dunque, una "crisi di identità" – o "esistenziale", per ricalcare la formula utilizzata dal presidente della Commissione europea Jean-

Claude Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 2016 – su cui si sono innestati nel tempo altri fallimenti che, pur differenti per significato, portata e impatto, hanno di volta in volta riacutizzato la crisi generale che si è espressa negli ultimi anni anche in una crescente crisi del “sentire europeista” (Malandrino 2018).

Il lungo e impietoso elenco delle delusioni, piccole e grandi, probabilmente non è nemmeno esaustivo: l'adozione del Trattato di Lisbona solo al prezzo della rinuncia ai simboli più “costituzionali” e di un'avventurosa procedura di ratifica; la crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008; la sua estensione ai debiti sovrani, con effetti tali da mettere a repentaglio il futuro dell'Eurozona; l'inadeguata gestione degli ingenti flussi di migranti, rifugiati e richiedenti asilo; il rigurgito terroristico legato all'ISIS, peraltro tragicamente anticipato dagli attentati di Al-Qaeda nel 2004-05; la cronica incapacità di affrontare efficacemente i dossier strategici dell'età globale, da quello energetico a quello ecologico, cui si sta affiancando con forza dirompente la sfida della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale; la *Brexit* sancita dal referendum popolare del giugno 2016 e ratificata tra mille incertezze dalla Camera dei Comuni nel 2019; il crescente consenso di forze euroscettiche o antieuropee, certificato tanto dalle elezioni nazionali, quanto da quelle del Parlamento europeo, con una relativa flessione nel 2019; la disinvoltura con cui, nel dicembre 2019, il Consiglio europeo ha archiviato la prassi degli *Spitzenkandidaten* per la designazione del nuovo presidente della Commissione.

In questo scenario ha fatto irruzione il Covid-19, sollevando immediatamente alcune questioni di assoluto rilievo per il futuro dell'Europa. In primo luogo, la dimensione strettamente sanitaria della pandemia – fenomeno transnazionale per eccellenza – ha rimarcato l'assenza di un approccio comune europeo in materia di salute pubblica, ambito di intervento pressoché esclusivo di Stati nazionali che hanno agito senza alcun coordinamento strategico, indebolendo così l'opera di contrasto della malattia. In secondo luogo, le draconiane misure di contenimento dell'epidemia attraverso la riduzione degli spostamenti si sono tradotte nella chiusura delle frontiere interne UE. Benché presentato sotto forma di un'eccezionale sospensione del sistema di Schengen, tale intervento ha colpito al cuore l'idea della libera circolazione delle persone attraverso il territorio europeo, affermata con convinzione fin dalle prime Comunità e recentemente sfidata, viceversa, dal discorso pubblico neo-nazionalista che ne ha enfatizzato la connessione con la questione migratoria e la tutela della sicurezza. È indubbio che, per preservare il progetto unitario, queste disposizioni restrittive dovranno giungere a esaurimento e cedere il passo al pieno ripristino del diritto di spostamento inter-europeo. In collegamento con tale aspetto, inoltre, si sono accentuate tendenze autoritarie e limitanti le garanzie proprie dello Stato di diritto in paesi membri aderenti al Patto di Visegrad, come l'Ungheria e la Polonia, che mettono in forse l'identità democratica dell'Unione. In terzo luogo, la devastante crisi economica e sociale innescata dalla pandemia ha riportato d'attualità il dibattito sulla possibilità che gli Stati membri ne leniscano le ricadute più gravi attingendo alla spesa pubblica, in nome di un principio di solidarietà che non può mancare come fattore sostanziale nel concetto dell'identità europea. In tal senso hanno avuto notevole significato il congelamento del patto di stabilità e crescita – evento inedito nella storia dell'UEM – e le azioni della

Commissione e della BCE, concretizzatesi tra l'altro in misure come il *Sure* e il *Recovery Fund*, volte a sostenere più efficacemente che in passato gli sforzi dei governi nazionali. Purtroppo occorre registrare il fatto che in seno al Consiglio europeo sono in corso dissensi verso il pieno sviluppo degli strumenti adeguati al momento storico.

La reazione europea alla pandemia, in altre parole, denuncia per l'ennesima volta le ambiguità che fanno da sfondo a un dibattito apparentemente tecnico e finanziario, ma in realtà dai contenuti profondamenti politici, nella misura in cui è politica – e non economica – l'essenza del progetto europeo. La prospettiva che l'UE risponda collettivamente alla crisi in atto o si ritragga, affidandosi unicamente alle capacità dei singoli Stati, impone di scegliere fra visioni alternative dell'Europa: l'una solidale, in linea con lo spirito dei padri fondatori e capace di accentuare i tratti federalizzanti fino a imboccare la strada verso una democrazia sovranazionale, nella quale troverebbe legittimamente spazio anche una politica fiscale e di bilancio unica; l'altra assestata a difesa delle sovranità nazionali o addirittura, in taluni casi, di meri privilegi e rendite di posizione, oggetto di estenuanti negoziati intergovernativi.

La divaricazione fra queste due opzioni di fondo – che sintetizzano peraltro uno spettro di orientamenti più sfumati e articolati – si riverbera ormai anche nella pubblicistica non strettamente accademica. A scritti di testimonianza civile votati a ricordare la necessità della costruzione europea e di una sua opportuna ristrutturazione (Fabbrini 2019), si contrappongono sempre più spesso *pamphlet* e “manifesti” critici verso l'UE e l'idea stessa della sua unificazione, screditata in ossequio a presupposti e orizzonti sovranisti (tra gli ultimi esempi italiani, Cartelli 2019). Non è casuale la notevole attenzione che gli studi europei hanno dedicato negli ultimi anni alle tendenze euroscettiche e antieuropee, provando a ricostruirne le origini storico-ideali e a classificarne le diverse varianti (Wasseberg, Clavert, Hamman 2010; Gainar, Libera 2013; Pasquinucci, Verzichelli 2016; Levi, Preda 2019; Baldassarri, Castelli, Truffelli, Vezzani 2020). Ma ancora più in generale, nell'ottica del superamento della “crisi di senso” che affligge l'UE, si impone una riflessione sulle radici e sull'evoluzione dell'idea dell'unità europea, sui paradigmi teorico-interpretativi che individuano le ragioni strutturali dell'integrazione e sulle prospettive e sugli spazi che tale progetto può ritagliarsi nel XXI secolo – un complesso di nodi e motivazioni intorno a cui ruotano l'impegno scientifico di questa Rivista (Morelli 2018; Morelli 2019) e le recenti ricerche dei curatori del presente fascicolo (Quirico 2019; Malandrino, Quirico 2020).

Si inserisce in tale filone di studi storico-politici, e risponde all'urgenza che lo ispira, la scelta di dedicare la sezione monografica di questo numero al tema dell'identità europea. È la riflessione sulla dimensione identitaria a influenzare, in ultima analisi, la scelta dell'Europa fra le due alternative che si presentano al suo cospetto – un rafforzamento in termini di legittimazione democratica ed efficacia solidale a livello sovranazionale o lo sgretolamento dell'impianto valoriale e istituzionale unitario come anticamera del ritorno al libero gioco di Stati-nazione sovrani – e solo la convinzione che esista o possa emergere una solida identità comune è in grado di scongiurare il trionfo delle dinamiche disgregatrici del nostro tempo. Un bivio analogo attende anche la società mondiale nel suo insieme, vittima delle innegabili disfunzioni del processo di

globalizzazione tardonovecentesca e dilaniata tra una spinta a salvare la propensione "globalista", pur rivedendone profondamente obiettivi e metodi, e il richiamo di un'autentica e probabilmente anacronistica ri-nazionalizzazione (Crouch 2019).

Sono innumerevoli i profili di indagine storica, politica, filosofica e culturale chiamati in causa dal tema dell'identità europea. Non è ovviamente nostro intento censirli e approfondirli in questa sede. I contributi qui raccolti si prefiggono piuttosto lo scopo di esplorare alcuni concetti e questioni che concorrono a definire i lineamenti dell'idea di Europa, ma nel contempo disseminano trappole e incognite lungo il tragitto che potrebbe condurla verso la piena unità politica. È quindi con uno sguardo problematizzante – potenzialmente e auspicabilmente foriero di ulteriori ricerche – che i saggi esaminano quattro ambiti di rilievo per il dibattito più generale sui caratteri dell'identità europea.

Ad aprire la sezione è il contributo di Cornel Zwierlein, che ricostruisce la storia della sicurezza in quanto termine-concetto la cui rilevanza è aumentata sensibilmente a partire dall'età rinascimentale, fino a imprimere un segno indelebile su idee e prassi della politica europea moderna e contemporanea. Lo attesta senza dubbio il suo vastissimo raggio d'azione, che prendeva le mosse da esperienze embrionali – la sicurezza dei viaggiatori in epoca medievale – e intercettava gli ambiti più svariati, passati in rassegna dall'autore anche sulla scorta dell'ampia mole di studi che egli ha dedicato alla storia delle assicurazioni, delle catastrofi naturali e delle congiure. Questa panoramica ricca e sfaccettata ci aiuta a cogliere nitidamente il momento germinale di attività decisive per la vicenda dello Stato moderno europeo, dalla progressiva enucleazione di scienze e tecniche amministrative sulla scia del cameralismo germanico (Schiera 1987) alle prime valutazioni sulla gestione dell'ambiente, dei contesti urbani e dell'igiene pubblica, da cui sarebbero scaturite le note riflessioni novecentesche sulla sfide tipiche di una compiuta "società del rischio" (Beck 2000). Allo stesso tempo, il concetto di sicurezza si offre come utile chiave interpretativa e genealogica del diritto, tanto di quello penale interno agli Stati, quanto di quello internazionale (Koskeniemi 2012).

Su queste basi, Zwierlein sottolinea che l'insieme delle categorie linguistico-concettuali legate alla sicurezza dà corpo a un punto di vista da cui rileggere la storia dell'Europa moderna e le modalità politiche, economiche, sociali e culturali con cui, nel corso dei secoli, è stata plasmata l'identità dei suoi abitanti. Ciò vale quanto meno in due direzioni. Per un verso, le preoccupazioni securitarie degli europei, nell'interazione con interessi e strategie dei loro governanti, sono state decisive per la formazione di molteplici "sfere di sicurezza" all'interno dei singoli Stati, capaci di abbracciare gradualmente i principali ambiti della vita associata, dal commercio alla salute, dal lavoro all'alimentazione. E ciascuno di questi settori si candidava così a diventare terreno fertile per l'implementazione dello scambio tra protezione e obbedienza, il *protego ergo obbligo* che il pensiero politico di foggia hobbesiana poneva alle fondamenta dello Stato e della sovranità moderni (Arienzo, De Luca 2019).

Per converso – in virtù di ragioni strettamente legate al processo stesso di formazione della statualità moderna, come concentrazione del potere politico nelle mani di Stati territoriali e sovrani – l'Europa si è presto configurata con un "sistema" di attori la

cui rispettiva indipendenza era tanto motivo di orgoglio, quanto potenziale causa di guerra. La rivendicazione del pluralismo europeo, definito dalla compresenza di Stati gelosi delle proprie peculiarità politico-culturali, era condannata a diventare di fatto anche la fonte di costanti minacce per la sicurezza dei popoli. Ed era proprio la ricerca di un equilibrio fra difesa delle diversità e attuazione di soluzioni giuridico-istituzionali che pacificassero i rapporti fra gli Stati a qualificare l'idea di Europa in cui si identificavano grandi scrittori e filosofi politici della piena modernità. Si pensi agli ammonimenti di Montesquieu sulla prospettiva di una "monarchia universale" in Europa (Montesquieu 2009) o all'articolato ragionamento di Kant sulle condizioni per stabilire una pace realmente "perpetua" (Kant 2001); un disegno cosmopolitico, quest'ultimo, nel quale alberavano spunti che sarebbero stati determinanti per la successiva elaborazione giuridico-dottrinarina dei diritti umani e per la recente affermazione della *human security* che Zwierlein collega all'età globale, in seguito all'erosione delle sovranità nazionali.

L'intima connessione fra l'identità europea e la dimensione delle istituzioni è invece il fulcro del saggio di Francesco Ingravalle, che proietta il discorso identitario nel campo specifico delle Comunità europee fondate dopo il secondo conflitto mondiale e poi confluite nell'UE. Se il diritto europeo – codificato nei Trattati e nell'ormai corporata legislazione prodotta nell'arco di un settantennio – può essere valorizzato come la sorgente di un lento e faticoso processo di "costituzionalizzazione" più o meno esplicita della costruzione europea (Luther 2007), lo si deve alla circostanza per cui esso è stato anche e soprattutto lo strumento indispensabile per normalizzare i rapporti fra gli Stati membri e far convergere le loro differenti identità verso una complessiva identità europea. Il che è accaduto anche in ragione della consolidata tesi sul primato del diritto europeo rispetto agli ordinamenti nazionali, peraltro messa radicalmente in discussione dalla recente sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla legittimità delle politiche monetarie della BCE, le cui ricadute effettive dovranno essere soppesate con attenzione.

Resta in ogni caso ferma la circostanza che l'identità europea, non potendo contare su requisiti prepolitici o sostanziali, è necessariamente di carattere formale e fa perno sulla decisione politica assunta dai fondatori. La sua origine "artificiale" consente a Ingravalle di accostarla al celebre passo di Renan sulla nazione come "plebiscito di tutti i giorni", per quanto egli debba immediatamente constatare che, nel caso dell'integrazione comunitaria, tale passaggio, altamente simbolico, è stato tutt'altro che democratico. I Trattati europei sono stati il prodotto di negoziati per lo più intergovernativi, nonostante le caute aperture insite nel metodo della "convenzione" sperimentato all'inizio del XXI secolo. E le istituzioni che in tal modo hanno preso vita – facendosi garanti del progetto comune e, nell'ottica del saggio, della relativa costruzione identitaria – hanno espresso ed esprimono tuttora diverse logiche di funzionamento, fra le quali quella tecnocratica, ereditata dal funzionalismo delle origini, occupa ancora per molti versi il centro della scena. Nonostante le numerose riforme nel frattempo intervenute, l'equilibrio istituzionale europeo reca pur sempre il marchio elitario della "creazione folgorante" di "un piccolo gruppo di uomini", secondo la formula cara a Jean Monnet (Monnet 1988: 243-246).

Nella natura giuridico-formale dell'identità europea, insomma, risiedono anche elementi suscettibili di indebolire il progetto unitario. Finché il senso di appartenenza all'UE rimarrà confinato nell'alveo istituzionale e non troverà il modo di penetrare nel tessuto della società – osserva Ingravalle – l'edificio europeo continuerà a barcollare. Esso non può reggere a lungo se si riduce a coinvolgere emotivamente solo i ceti più elevati e colti: la sopravvivenza dell'Europa come entità politica dipende dalla sua disponibilità a farsi carico delle istanze provenienti dalle fasce della popolazione più colpite dalle trasformazioni globali. Dandosi un volto eminentemente "sociale", l'UE si assicurerebbe un futuro più roseo e potrebbe proporsi a buon diritto come modello non solo per altre aree avviate sulla strada dell'integrazione regionale (Telò 2014), ma anche per un rilancio del federalismo mondiale, che il saggio riconduce al magistero di Mario Albertini. Non senza rilevare, d'altra parte, che questo scivolamento politico-spaziale verso lidi cosmopolitici costituisce uno dei segni rivelatori della facilità con cui l'identità europea tende ad assumere connotati occidentali o perfino universali, finendo per riversarsi in un'identità *tout court* "umana", priva di specifiche peculiarità.

La medesima vocazione si riscontra nell'europeismo della Chiesa cattolica, di cui si occupa il contributo di Luca Barbaini. Per quanto anche la "piccola Europa" dei Sei fondatori esibisse un qualche fascino – dal momento che il suo baricentro renano ammiccava al ricordo della cristianità ai tempi di Carlo Magno –, non vi è dubbio che il mondo ecclesiastico di metà Novecento scorgesse nel progetto comunitario una risorsa per uscire dagli angusti recessi nazionalisti in cui i fascismi avevano confinato le coscienze e, soprattutto, lo interpretasse come una tappa provvisoria verso l'orizzonte universalistico che meglio si sposava con l'ecumenismo cristiano. E dunque il dibattito interno alla gerarchia e agli ambienti intellettuali cattolici, che il saggio ripercorre sfogliando le annate di alcune importanti riviste, verteva principalmente sulle implicazioni delle prospettive europee, occidentali e atlantiche che si affacciavano nel secondo dopoguerra.

Questa complessa discussione identitaria si dipanava senza che i suoi protagonisti mostrassero l'intenzione di contrassegnare espressamente in senso confessionale il disegno politico-istituzionale dell'integrazione europea degli anni '50. La volontà di affermarne le radici cristiane – spiega Barbaini – ha invece fatto capolino nei pontificati di Giovanni XXIII e Paolo VI per poi conquistare un'inedita centralità con Giovanni Paolo II. L'enfasi sul carattere "cristiano" dell'Europa è divenuto, negli anni '80, una potente arma dialettica per confutare la divisione del continente lungo le linee della guerra fredda, tanto nella predicazione della Chiesa, quanto nel discorso pubblico della stampa di riferimento. E tale afflato non si è affatto ridotto con il collasso del blocco sovietico, come ha dimostrato, a cavallo tra XX e XXI secolo, il vigore con cui la Santa Sede – anche grazie all'appoggio di accademici particolarmente impegnati negli studi europei (Weiler 2003) – ha avanzato la richiesta di inserire un riferimento alla cristianità dapprima nella Carta dei diritti e poi nel *Preambolo* del Trattato Costituzionale UE, che dalla precedente Carta promanava.

Nonostante sia stata rigettata, tale istanza si saldava alla denuncia dei pericoli anidati nella secolarizzazione dell'Europa e traeva linfa da un giudizio ambivalente sull'eredità dell'illuminismo. Era del tutto ragionevole che, nella cerchia di Giovanni Paolo

Il rievocata da Barbaini, i brani dell'*Encyclopédie* più concilianti verso il cristianesimo risultassero meno indigesti dello sferzante sarcasmo riservatogli da Voltaire, autore peraltro di pagine indimenticabili sulla comunanza spirituale e culturale degli europei (Voltaire 1994: 16, 408-409). Sul piano più squisitamente politico, in ogni modo, lo snodo appena menzionato segnalava l'ingresso definitivo del fattore religioso nel dibattito sull'identità europea e introduceva così un'ulteriore variabile nel già complicato percorso dell'integrazione, che per decenni si è potuta giovare del convinto sostegno dei partiti di ispirazione democristiana. A questo riguardo, va riconosciuto che una parte considerevole dei movimenti sovranisti, e specialmente delle retoriche di cui essi si servono in questi anni, non esita a condire le proprie critiche all'UE con ingredienti cattolico-tradizionalisti, funzionali alla duplice polemica contro la presunta irruenza di altre "civiltà" – a partire da quella arabo-islamica – e contro la laicizzazione della società europea.

La transizione dal XX al XXI secolo ha impresso una svolta anche nelle relazioni transatlantiche, affrontate da David W. Ellwood nel quarto e ultimo saggio della sezione monografica. Gli ultimi trent'anni, infatti, hanno permesso di misurare gli effetti della fine della lunga stagione contraddistinta dalla guerra fredda, che per decenni aveva rappresentato la cornice politica e diplomatica dell'integrazione comunitaria. È ormai assodato che il crollo del muro di Berlino e l'implosione dell'Unione Sovietica hanno inaugurato un'epoca nuova per l'Europa, nella quale si creavano le condizioni per la riunificazione tedesca e per l'allargamento a est, ma si poneva anche l'esigenza di ridefinire il legame con gli Stati Uniti e le funzioni della NATO (Mammarella 2016).

La tesi di Ellwood è che, nello scenario post-bipolare, la politica estera americana è stata per lo più diretta a dividere – anziché a unire – gli europei. E le prove più affidabili di questo atteggiamento non vanno cercate nei frangenti di maggiore tensione, come quello della guerra irachena del 2003: sarebbe troppo facile riportare alla mente la dolorosa frattura tra i paesi disposti ad appoggiare la campagna militare di George W. Bush e quelli che, raccogliendosi intorno all'asse franco-tedesco, ne hanno contestato legittimità e opportunità. E non c'è bisogno di aggiungere che quella vicenda, oltre a mostrare plasticamente i deficit strutturali del secondo pilastro dell'UE e l'assenza di un'"identità di sicurezza", ha alimentato un vortice di sfiducia e disprezzo fra gli Stati Uniti e almeno una parte dell'Europa, dando la stura a un pericoloso incrocio di antieuropeismo e antiamericanismo (Kagan 2003; Di Leo 2004; Markovits 2007).

Per svelare gli intendimenti americani, secondo Ellwood, è più utile ragionare sulla nozione di "*soft power* coercitivo", ossia sul tentativo – praticato da tutte le recenti amministrazioni di Washington – di convincere gli europei ad adeguarsi a standard commerciali, sociali, tecnologici di matrice americana. Rientrano in tale operazione tutte le principali innovazioni degli ultimi decenni, riconducibili alle strategie messe in campo dai giganti dell'economia digitale e supportate dalle autorità statunitensi, talvolta in modo sfumato, talaltra con accentuazioni neo-nazionaliste e populiste (come nel caso di Trump). E di fronte a questa offerta le risposte degli europei si sono spesso divaricate tra gli estremi della Gran Bretagna, incline – anche sotto i governi laburisti – a seguire sistematicamente la scia d'oltreoceano, e la Francia, refrattaria, quasi per principio,

ad ascoltare le sirene americane. Se, dunque, gli Stati Uniti avevano agito da motore dell'integrazione continentale all'inizio della guerra fredda, al tramonto di quell'epoca il loro desiderio di conferire all'Europa una più marcata identità occidentale-atlantica si è scontrato con le resistenze di alcuni paesi, che hanno impedito il compimento del progetto, e nel contempo ha precluso la possibilità che l'UE riuscisse a delineare un profilo identitario più definito e autonomo.

A completare il fascicolo sono tre articoli che confermano l'impostazione multidisciplinare della Rivista. Ha un inconfondibile sapore storiografico quello che Fabio Zucca dedica al filone delle autonomie locali nei suoi rapporti con la lotta per l'unificazione europea, da cui scaturisce un reticolo di associazioni e movimenti inclini a osservare l'Europa da una prospettiva "comunalista". Si muovono viceversa in ambito politologico i saggi di Fabio Sozzi ed Elena Nogarole, l'uno sulle orme di una scienza politica sempre più interessata alla proiezione europea della forma-partito, con riferimento, nel caso specifico, alla sinistra radicale; l'altra sul versante internazionalistico, indagando il contributo dell'UE alla costruzione dei sistemi di sicurezza nei paesi terzi, alla luce di una metodologia in cui riecheggiano i mutamenti che la dimensione securitaria ha vissuto sul piano dei concetti e delle politiche concrete.

Bibliografia

- Arienzo Alessandro, De Luca Stefano (2019). *Protego ergo oblige. Ordine, sicurezza e legittimazione nella storia del pensiero politico*. Pisa: ETS.
- Baldassarri Marco, Castelli Emanuele, Truffelli Matteo, Vezzani Giovanni (a cura di) (2020). *Prospettive euroscettiche: critiche all'Europa nella storia dell'integrazione*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Beck Ulrich (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986). Roma: Carocci.
- Cartelli Federico (a cura di) (2019). *(Dis)Unione europea. Per un euroscetticismo razionale*. Roma: Historica.
- Crouch Colin (2019). *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*. Roma-Bari: Laterza.
- Di Leo Rita (2004). *Lo strappo atlantico: America contro Europa*. Roma-Bari: Laterza.
- Fabbrini Sergio (2019). *Manuale di autodifesa europeista. Come rispondere alla sfida del sovranismo*. Roma: Luiss University Press.
- Gainar Maria, Libera Martial (a cura di) (2013). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne des 1945 à nos jours. Acteurs institutionnels, milieux politiques et société civile*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Kagan Robert (2003). *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*. Milano: Mondadori.
- Kant Immanuel (2001). *Per la pace perpetua* (1795). Milano: Feltrinelli.
- Koskenniemi Martti (2012). *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale 1870-1960* (2001). Roma-Bari: Laterza.
- Levi Guido, Preda Daniela (a cura di) (2019). *Euroscepticisms. Resistance and Opposition to the European Community/European Union*. Bologna: Il Mulino.
- Luther Jörg (2007). *Europa costituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*. Torino: Giappichelli.
- Malandrino Corrado (2018). "Dalla letteratura politico-giuridica di ispirazione federalista alla crisi del sentire europeista". In: Orlando Roselli (a cura di). *Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*. Napoli: Editoriale Scientifica, 193-232.
- Malandrino Corrado, Quirico Stefano (2020). *L'idea di Europa. Storie e prospettive*. Roma: Carocci.
- Mammarella Giuseppe (2016). *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*. Bologna: Il Mulino.
- Markovits Andrei S. (2007). *La nazione più odiata. L'antiamericanismo degli europei*. Torino: Einaudi.
- Monnet Jean (1988). *Cittadino d'Europa* (1976). Milano: Rusconi.
- Montesquieu Charles-Louis de Secondat (2009). "Riflessioni sulla monarchia universale in Europa" (1734). *Montesquieu.it. Biblioteca elettronica su Montesquieu e dintorni*, anno I, 73-90.
- Morelli Umberto (2018). "De Europa: Understanding and Making European Integration". *De Europa*, Vol. no. 1, n. 1, 1-9.

Id. (2019). "From National Cultural Paradigms to European/Global Cultural Paradigms: A Copernican Revolution". *Journal of Social Sciences Education*, anno XVIII, n. 3, 29-40.

Pasquinucci Daniele, Verzichelli Luca (a cura di) (2016). *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*. Bologna: Il Mulino.

Quirico Stefano (2019). "Europa: dall'integrazione comunitaria all'età dei sovranismi". *Historia Magistra*, anno XI, n. 29, 49-57.

Schiera Pierangelo (1987). *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*. Bologna: Il Mulino.

Telò Mario (a cura di) (2014). *European Union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Farnham: Ashgate.

Voltaire (1994). *Il secolo di Luigi XIV (1751)*. Torino: Einaudi.

Wasseberg Birte, Clavert Frédéric, Hamman Philippe (a cura di) (2010). *Contre l'Europe? Anti-européisme, euroscepticisme et alter-européisme dans la construction européenne des 1945 à nos jours. Les concepts*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Weiler Joseph H.H. (2003), *Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*. Milano: BUR.

Essays



Storia della sicurezza in Europa / Storia europea della sicurezza*

Cornel Zwierlein

La storia della sicurezza, dai tempi di Lucien Febvre (Febvre 1956), ha assunto una nuova dimensione ed è riuscita a crearsi reti ed infrastrutture potenti - centri di ricerca collettiva - soprattutto nell'ultimo decennio. Si tratta di un riflesso delle tendenze attuali (anche problematiche) nella politica internazionale, dove la "sicurezza" predomina largamente sul binomio popperiano "libertà" contro "società chiuse" dell'epoca della guerra fredda. Ciò ha fatto scoprire agli storici il tema della sicurezza, indirizzandoli a nuove fonti o rimandandoli a fonti ben conosciute ma mai osservate dall'angolo interpretativo ed euristico della storia della sicurezza.

La storia della nozione in quanto tale non è il campo di indagine più promettente, anche se restano molti aspetti da chiarire per precisare le tendenze generali già note¹. Essa dovrebbe piuttosto servire come via verso approcci più larghi e indagini precise su istituzioni e processi nella storia, volte a comprendere: l'emergere della governamentalità nello Stato proto-moderno come un costante tentativo di produrre situazioni, zone e sfere di sicurezza al suo interno; l'emergere del sistema degli Stati - dal Rinascimento all'Europa moderna o al mondo contemporaneo - come un "sistema di sicurezza", come "teatro" di politiche e strategie particolari di securitizzazione (Wæver, Buzan 1998); l'imporsi del mercantilismo imperiale e del diritto internazionale, che erano la matrice normativa-intellettuale dell'espansione europea, come un modo di creare sicurezza - tanto quella (di risorse, di potere) della nazione al centro dell'impero, quanto nel senso delle zone di sicurezza in periferia, a favore degli attori diretti dell'espansione (Zwierlein 2018a)². Queste strutture e sfere di sicurezza emergenti nell'età

Cornel Zwierlein, DFG Heisenberg-Stelle, FU Berlin, Friedrich-Meinecke-Institut, cornel.zwierlein@fu-berlin.de

* Ringrazio Corrado Malandrino e Stefano Quirico per il cortese invito ad Alessandria e per la discussione fruttuosa di fine 2018, di cui questo testo è espressione. In esso sintetizzo i risultati della mia ricerca, rinviando per approfondimenti a volumi e studi già pubblicati in altre lingue. Ringrazio vivamente Stefano Quirico per la revisione della lingua italiana e i referee anonimi che hanno dedicato molta attenzione e tempo immeritato a questo testo.

¹ Conze (1984); Zwierlein (2012). Numerosi studi, anche recenti, dedicati al tema della storia della sicurezza/sicurtà, non si concentrano realmente sullo studio storico-linguistico della sicurezza: per esempio, in Conze (2009) o in Hevia (2016), "sicurezza" è il termine centrale che dà il titolo e il tono al libro, ma rimane confinato al livello del linguaggio analitico-descrittivo degli autori, e compare raramente nelle fonti analizzate nei testi. Lo stesso vale per una monografia assai tradizionale (Siemann 2016), dove spesso compaiono le nozioni di *Sicherheitspolitik* o *Sicherheitsystem* come chiavi interpretative di interi capitoli (pp. 638-736), ma solo una volta la locuzione "*öffentliche Sicherheit*" è ripresa da una fonte (p. 657, senza commento). Molto più sensibile al linguaggio delle fonti novecentesche è, per esempio, De Lange (2019).

² Nel discorso sul mercantilismo di seconda generazione (post Mun/Misselden), la nozione di "security" merita un'analisi approfondita in termini di linguaggio politico: un buon punto di partenza è quello di Petyt (1689), che propone un concetto positivo della "competizione" (quella tra agricoltori e commercianti produce un generale "improvement") e riconduce un elemento centrale del commercio come la "fishery" alla "Safety of England"; cfr. Stuchtey, Wiegeshoff (2018).

moderna europea sotto l'auspicio del progetto statale-imperiale e colonizzatore sono sempre, in modo visibile o nascosto, alla base della comunicazione e dei nostri interessi anche in epoca postmoderna e postcoloniale³.

Alla radice del mio percorso di ricerca sulla storia della sicurezza – ovviamente limitato da una scelta ben precisa di temi e prospettive, e dunque per niente “integrale” – c'era l'interesse per la storia dell'assicurazione, il suo trasferimento dai contesti mediterranei del commercio marittimo verso il Nord, nell'ambito del cameralismo nei territori tedeschi e, viceversa, in Inghilterra, dove il principio e la pratica contrattualistica di assicurare un rischio contro un premio si realizzava poi attraverso aziende o società per azioni. Era lo studio di un aspetto limitato e di un processo d'istituzionalizzazione che, nei due paesi, si può far partire all'incirca dal 1700 e proseguire fino al XX secolo.

Si trattava di una scelta ponderata: nel caso della penisola italiana, dal punto di vista della previsione finanziaria e di credito contro i danni, la ricerca sarebbe stata molto diversa. Si sarebbe cominciato con i monti di pietà e il mercato del credito, istituzioni innovative nel Quattrocento rinascimentale senza equivalenti nel resto del mondo di quell'epoca: le corporazioni, le gilde dal Portogallo alla Scandinavia (Schewe 2000), il *gongsuo* in Cina (Johnson 1995: 143-144, 167, 219) avevano alla base, certo, anche una funzione sostanzialmente simile di prevenzione e di condivisione dei danni del singolo attraverso l'inserimento in un gruppo grande (la “legge dei grandi numeri” sempre evocata nel contesto delle assicurazioni). Tuttavia, il passaggio del principio dell'assicurazione *premio* ad altri temi e campi, e dalla prassi di singoli contratti del trasporto marittimo⁴ a istituzioni pubbliche (o private) che amministrassero una moltitudine di clienti e cittadini come avveniva al di là delle Alpi, non si stabiliva in Italia prima dell'Ottocento. Dunque, la scelta del tema, degli oggetti e del periodo della ricerca si limitava inevitabilmente alla Germania e all'Inghilterra.

Altri aspetti sono stati approfonditi nell'ambito nascente della storia della sicurezza contemporanea, come la storia della sicurezza collettiva e internazionale, al centro di numerose pubblicazioni apparse negli ultimi due decenni⁵. Si tratta di molti

³ Nella trattazione seguente, “Europa” ed “europeo” non designano uno spazio fisico, ma delimitano l'ambito più generale di una storia della sicurezza le cui fonti e i cui oggetti si allargano ai contesti del Mediterraneo e del mondo, e richiederebbero quindi un orizzonte più ampio, con prospettive su culture (e linguaggi) di sicurezza molto diverse, nel Mediterraneo multi-etnico e ancor più a livello mondiale. La scelta “europea”, dovuta alla limitazione delle mie competenze, riproduce quella analoga compiuta da un gran numero di autori e pubblicazioni nei campi della storiografia, ma anche delle relazioni internazionali e degli studi politici, ma è consapevole dei limiti dei concetti e linguaggi descrittivi qui utilizzati, che normalizzano l'effettiva coesistenza pluriforme di diverse ‘culture di sicurezza’.

⁴ Non intendo discutere se la tecnica commerciale di assicurare contro un premio è una particolarità europea; però tutte le altre pratiche comparabili esistenti, anche nell'ambito del commercio a lunga distanza sviluppato nell'Oceano indiano, come la *bīmā* in India, sembrano essere spesso più simili al *foenus nauticum* mediterraneo dell'antichità romana che al contratto d'assicurazione di premio (Leonard 2012: 988 s.); per una discussione della relazione tra Europa e il mondo a questo riguardo cfr. Zwierlein (2021: cap. 6).

⁵ Cfr. le pubblicazioni del *Sonderforschungsbereich* a Marburg/Giessen (Kampmann, Marciniak, Meteling 2018; de Graaf, de Haan, Vick 2019), che hanno peraltro un antecedente (Kampmann, Niggemann 2013). Per alcuni spunti sulla storia della prima guerra mondiale come storia di sicurezza, cfr. Bauernkämper 2018; una riflessione di Maggiorino Ferraris sulla sicurezza dei paesi neutrali nel 1915, nel contesto economico-finanziario e geopolitico riferito da Quirico (2016: 336), mostra come la trasformazione del pensiero liberale, che durante la guerra si orienta anche verso considerazioni sulla sicurezza, resti un campo a approfondire.

lavori di sintesi, di volumi collettanei e di alcuni lavori originali, che sono più preziosi quando i ricercatori ricorrono agli archivi diplomatici per cercare e analizzare nuovamente i documenti. Confrontando questi risultati con le precedenti ricostruzioni storiografiche e biografie di uomini politici, ora il lettore rimane sorpreso: come è stato possibile portarle a termine – egli si chiede – senza dedicare un capitolo, se non un libro intero, al concetto e alla prassi politica della “sicurtà” in relazione a Lorenzo de’ Medici, a Guicciardini, a Richelieu, a Colbert e Luigi XIV, a Cromwell e Pitt, ai negoziati di Münster e Osnabrück, alla politica del rovesciamento delle alleanze? Per l’Ottocento, qualche traccia si poteva già trovare (“il sistema di sicurezza collettivo” di Metternich o di Bismarck)⁶. Ma per altri periodi e ambiti sono davvero ridotti la bibliografia specializzata e gli studi che non si limitano a recare la parola “sicurezza” nel titolo ed esaminano veramente il linguaggio e i concetti dell’epoca sotto questo angolo visuale.

Sfortunatamente, quello dell’assicurazione era un punto di partenza anomalo, perché mi faceva entrare nella storia della sicurezza da una porta atipica e defilata, e non dal portale centrale della storia politica. E non sono stato da solo: un folto gruppo di giovani studiosi si è anche recentemente concentrato su diverse forme della storia dell’assicurazione, ma in senso lato e come mezzo euristico per comprendere anche la storia delle catastrofi tecniche e naturali (Rohland 2014; Oberholzner 2015; Wehner 2017; Sembritzki 2018). Questa scelta aveva il vantaggio di essere, sul piano storiografico, in consonanza con l’estensione attuale del concetto di sicurezza in molte dimensioni connesse tra di loro: nella nostra epoca, come può percepire qualsiasi fruitore dei giornali, della televisione o di altri mezzi di informazione, è chiaro che la politica internazionale, la lotta contro il terrorismo, la migrazione, le epidemie, le risorse naturali e fossili, l’energia e il problema ambientale e climatico sono trattati in modo sempre più integrato, o almeno affiancati e riportati a uno stesso livello categoriale da donne e uomini politici nei grandi incontri dei capi di Stato, nei parlamenti nazionali, nelle discussioni dell’ONU. Sono cioè affrontati come questioni di “sicurezza”, mentre in precedenza molti di questi temi facevano parte di altri campi della politica o non entravano nell’agenda dei maggiori vertici: ovviamente, Cavour, Bismarck o Churchill non negoziavano sul clima, ma nemmeno gli altri aspetti della ‘sicurezza’ facevano parte della loro attività.

Questa evidente differenza nella semantica, nel campo o nel catalogo dei temi della sicurezza di oggi rispetto a qualche decennio o centinaio di anni fa solleva immediatamente il problema di come storicizzare nella *longue durée* i concetti così postmoderni e nuovi della *human security* (Zwierlein, Graf, Ressel 2010). Il concetto di *human security* – che oggi per i colleghi delle scienze politiche è già “vecchio” e usato solo da alcuni partiti e attori sulla scena internazionale – qualifica una fase in cui non è sufficiente la garanzia della sicurezza da parte dello Stato e occorre che anche il livello internazionale si occupi della sicurezza di base e della protezione dei diritti fondamentali dell’individuo in un contesto di *failing states* e Stati autoritari, even-

⁶ Schulz (2009); Canis (2004: 161-230) appare molto tradizionale e poco sensibile allo studio del linguaggio, della teoria e della prassi stessa della “sicurezza”, ma usa spesso la formula analitica “*relative Sicherheit*”.

tualmente opponendosi alla dottrina della sovranità in nome dell'intervento umanitario e della responsabilità di protezione (Zwierlein 2012b: 376, 384), come mettono in luce recenti pubblicazioni nel settore delle relazioni internazionali (Simms, Trim 2011; Bass 2008; Klose 2016; per un caso specifico, Zwierlein 2015a).

Ammettendo che tale questione non ricorra prima degli anni '90, ci si può comunque chiedere se il concetto normativo attuale del linguaggio politico internazionale può essere trasformato in un concetto euristico-storico per storicizzare il concetto generale di *being free of fear and want* al di là o a fianco della storia dello Stato. Anche perché ci sono voci che giocano con il parallelismo tra l'epoca precedente alla stabilizzazione dello Stato sovrano e l'epoca dell'erosione di questo Stato sovrano; il parallelismo tra l'epoca precedente e coeva alla pace di Westfalia (il cui ruolo di cesura storica è più convenzionale che reale) e quella successiva alla seconda guerra mondiale, votata alla guerra fredda (Zwierlein 2015b). Il lavoro su questo campo vasto implica certamente ricerche piuttosto classiche, basate sullo studio di testi e fonti archivistiche della comunicazione politica e della creazione di nuove istituzioni attraverso le epoche, ma ha anche un aspetto teorico-interpretativo. A questo riguardo, svilupperò di seguito una riflessione in tre punti: la storia della sicurezza in relazione all'emergere dello Stato e del sistema inter-statale; la storia della sicurezza riferita a spazi imperiali extra-statali, soprattutto marittimi; infine, alcune questioni metodologiche connesse alla ricerca.

1. A mia conoscenza, non esiste una monografia incentrata su politica ed economia della sicurezza nel Rinascimento, benché per tale libro vi siano molto spazio e materiale. Non voglio ritornare qui su temi come l'affresco di Lorenzetti nel Palazzo del governo di Siena, interpretato già da tanti storici dell'arte e anche del pensiero politico (Skinner 1999; Schenk 2010) come splendido simbolo del fatto che l'idea di *securitas* riprende importanza nel tardo Medioevo e nel Rinascimento italiano. La circostanza, in effetti, è significativa, ma non si lega alla sfera della politica estera e internazionale proto-moderna e intra-territoriale, bensì riguarda la sicurezza del viaggio: nel Medioevo i privilegi per i viaggiatori erano stati denominati *securitates* e una disciplina analoga per la sicurezza degli eruditi viaggianti si trova nelle leggi lombarde di Federico Barbarossa (Stelzer 1978; Ullmann 1978; Kosto 2016), a conferma che l'accento cade soprattutto sull'idea di muoversi in sicurezza.

Ma se osserviamo la nuova comunicazione politica a partire dalla seconda metà del Quattrocento, per come è stata messa in luce nei grandi progetti editoriali dei dispacci degli ambasciatori veneti, sforzeschi, gonzagheschi e napoletani, vediamo infatti che il moderno concetto di sicurezza statale e internazionale è nato soprattutto in quel contesto storico, e assai meno in quello dei viaggiatori protetti da una signoria-repubblica tardo-medievale. La storia politica fiorentina dell'inizio del Cinquecento e gli scrittori della Ragion di Stato come Botero, nella seconda metà di quel secolo, hanno condensato e sistematizzato quasi *ex post facto* la terminologia della politica di sicurezza che i protagonisti della seconda metà e dell'ultimo quarto del Quattrocento, tra di cui certamente il famoso Lorenzo de' Medici, avevano iniziato a

usare. Da Guicciardini⁷ a Botero possiamo rilevare che non solo si sviluppano una parola e una terminologia, distinguendo tra “sicurezza privata” e “pubblica”, “sicurezza particolare” e “comune-universale”, “sicurtà dello Stato proprio” e “sicurtà d’Italia”, ma che questi livelli di politiche di sicurezza facevano parte del modo di ragionare tipico dell’equilibrio di potenza, orientato a monitorare in continuazione i mutamenti della situazione, atteggiamento che era, nello stesso tempo, conseguenza e causa del discorso politico specifico del “sistema inter-statale” del Rinascimento. Questi termini si trovano già nelle lettere politiche di Lorenzo e anche nell’idea del 1481 per cui l’“unione et sicurtà di Italia” si possono mantenere solo attraverso il sistema complesso di leghe ed alleanze (Zwierlein 2015c). Richiamo il passo di Botero che riflette su un sistema plurale di Stati:

Adunque se tutto il mondo fosse di vna Republica, o di vn Prencipe, l’arte del contrapesare sarebbe souerchia, e la necessità nulla: ma per la pluralità de’ prencipi segue, che il contrapeso sia utile e buono non per natura sua, ma per accidente. Et è di due sorti, perche alle volte ha per fine la pace d’una Republica composta di più stati differenti, quale è l’Italia e l’Alemagna e la Christianità tutta insieme: alle volte la sicurezza e ben essere di vno stato particolare. Nel primo caso il contrapeso consiste in vna certa aguaglianza, per la quale il corpo della Republica non habbia membri, che non siano tra sé proportionati, e con una certa equalità bilanciati; ne penda per souerchio peso più da questa parte, che da quella: nel che valse già assai Lorenzo de’ Medici, Prencipe della Republica Fiorentina, conciosia ch’egli, tenendo vniti i Prencipi d’Italia meno potenti, bilanciò le forze, e tenne à segno i disegni de’ più potenti; con che l’Italia godè a’ suoi tempi di una tranquilla e lieta pace [...] (Botero 1605: 9r).

Tuttavia qui non interessa andare a caccia della parola “sicurtà/sicurezza” nei testi rinascimentali, ma piuttosto capire che la comparsa del termine è l’indicatore di una nuova percezione correlata a una forma di comunicazione, una “struttura” e quasi un nuovo insieme istituzionale (se ci riferiamo all’ampia definizione sociologica di “istituzioni”) che emergeva quando, dai Visconti agli Sforza e dopo il 1450 in generale in tutti gli Stati italiani, prendeva forma il noto processo di trasformazione di signorie e pic-

⁷ “Di che seguì la securtà e conservazione commune di tutta Italia” (Pillinini 1970: 26). Cfr. Guicciardini (1998): “Sollevorno questi nuovi consigli non mediocrementemente gli animi di tutta Italia, poichè il duca di Milano rimaneva separato da quella lega, la quale più di dodici anni aveva mantenuta la *sicurezza comune* [...] [Ferdinando] rifiutati totalmente questi consigli, i quali giudicava partorirebbero non sicurtà, ma travagli [...] non si confidava Lodovico d’aver trovato rimedio bastante alla *sicurtà sua*” (lib. I, 3 [1492], p. 23 ss.); “ne riportò a Firenze la pace publica, e la *sicurtà privata*” (I, 14 [1494], p. 107); “con grandissima istanza a intendersi con loro, per la *sicurtà comune*, contro a’ franzesi” (II, 4 [1495], p. 175); “non cessava di confermare al pontefice e a Piero de’ Medici la disposizione sua alla quiete e *sicurtà d’Italia*” (I, 7 [1494], p. 69); “quando era il tempo di stabilire la libertà e la *sicurtà d’Italia*, spargere semi di nuovi travagli! [...] che ‘l desiderio d’assicurare sé e tutta Italia da’ barbari” (III, c. 4 [1496], p. 281); “la grandezza del pericolo [...] fusse più difficile trovare mezzo di *sicurtà per ciascuno* che convenire negli articoli delle differenze; perché togliendosi alla *sicurezza dell’uno quel che si consentisse per assicurare l’altro*” (III, 6 [1496], p. 300 ss.); “cosa molto utile alla *sicurtà d’Italia*” (III, 8 [1496], p. 318); “perché quanto più fussino potenti, tanto più alla *sicurtà d’Italia* nocerebbono” (III, 14 [1498], p. 361); “per quiete e sicurtà sua continuasse l’amicizia col regno di Francia” (VIII, 16 [1510], p. 889); “non essere intenzione della lega alterare né il dominio né la libertà della città, pure che, per la *sicurtà d’Italia*, si rimovesse il gonfaloniere del magistrato” (XI, 3 [1511], p. 1176); “tutte le condizioni oneste della quiete e *sicurtà della sedia apostolica e di Italia*” (XVII, 13 [1526], p. 1977).

cole repubbliche in una pluralità di Stati territoriali con la rappresentanza diplomatica (Senatore 1998; Frigo 2000; Fedele 2017: 313, 331). In quel momento si verificava per la prima volta la possibilità di vedere il complesso di questo sistema plurale rappresentato nelle narrazioni che erano prodotte giornalmente da segretari e ambasciatori, e la percezione di tutto questo nei discorsi politici, mentre emergeva una sfera politica ma anche gli Stati si concepivano come entità sovraperpersonali in possesso (o meno) di una (sfera/qualità di) sicurezza.

“Sicurezza”, in quanto italianizzazione del latino *se-curitas*, termine ciceroniano che indica lo stato di assenza della cura⁸, si lega a una nuova forma del pianificare, del curarsi dell’insieme del sistema e dello Stato nel lungo periodo – anche se o proprio perché tutti gli scrittori del tempo ci attestano il contrario, la percezione di un’accelerazione dei cambiamenti della situazione, del rischio del caos e della crisi. Opporsi alla paura del caos, della rovina d’Italia soprattutto dopo l’invasione francese del 1494, fa emergere la “sicurezza” come scopo e fine di una politica di ogni Stato particolare e di una politica che riguarda l’insieme.

Sono rari, mi sembra, gli studi sistematici sulla centralità assunta dal concetto di sicurezza a partire dal 1450/1480 e poi in forma compiuta e già raffinata in Guicciardini (Zwierlein 2015c). Ancora meno queste tendenze sono state messe in relazione con altri oggetti e questioni di sicurezza, come in campo economico: mi pare che lo sviluppo del sistema proto-capitalistico e dell’ibrido caritativo-capitalistico del Rinascimento italiano, sopra ricordato, sia un fenomeno parallelo che si svolge in un ambito differente da quello che vediamo prendere forma a livello della politica inter-statale, con un nuovo stile di notazione contabile che raddoppia il mondo fisico o lo rappresenta riducendolo in forma di cifre (Zwierlein 2019; 2021).

Le assicurazioni e la sicurezza del credito appartengono quasi esclusivamente a questo livello rappresentativo dei valori; quando avviene un incidente a livello della realtà fisica, il valore corrispondente viene sostituito grazie al meccanismo dei nuovi tipi di contratti: il risultato è una stabilizzazione, una sicurezza particolare del singolo mercante, ma anche del sistema complessivo. Un sistema che si giova del credito contro deposito, dell’accumulazione del capitale per investimenti caritativi in molteplici varianti, poi, negli anni ‘80 del Cinquecento, già con casse di risparmio per i fanciulli che operano con calcoli sulla natalità e sull’aspettativa di vita, benché senza l’applicazione di metodi probabilistici. È un sistema che si concretizza in forme istituzionali assai avanzate, alcune delle quali erano già diffuse intorno all’anno 1500 – forme di micro-credito, della cassa di risparmio privata che produce “sicurezza” finanziaria e di risorse per i privati e poveri, simili alle istituzioni fondate da Muhammad Yunus e per le quali egli ha ricevuto il premio Nobel nel 2006; quest’ultimo, ovviamente, è un caso caratterizzato da condizioni decisamente differenti, tipiche dell’età postmoderna, ma comunque parte di ciò che oggi si riconosce come politica di *human security* (Fornasari 1993a, 1993b; Avallone 2001; Puglisi e Barcham 2008; Barbero, Fiaschini, Massa, Ricchebono, Varaldo 1980; Majarelli, Nicolini 1991; Camaioni 2013; Delille 1982; Arcelli 2001).

⁸ Rinvio sempre a Hamilton (2013) per il richiamo all’ambiguità originaria e alla recezione del termine “*securitas*” (con semantica positiva, negativa, - “negligenza”, *se-curare* = “non preoccuparsi di qualcosa”, ma anche la condizione di essere “senza paura”).

Ad accomunare tutti questi fenomeni è l'accettazione della complessità di sistemi interdipendenti con molti attori e fattori plurali: la pluralità degli Stati in luogo della pretesa universalità cristiana; la pluralità di luoghi, destinatari e fattori in un sistema di comunicazione mercantile segnato da eventi avversi; il pluralismo e l'individualizzazione nel mercato del credito, dove anche un singolo, pur con mezzi assai ridotti, comincia ad agire e a "curarsi da sé"⁹. Un ulteriore tratto comune è il collegamento alle nuove forme di comunicazione, tendenzialmente rapide e stabili: poste, carta, sistemi di agenti residenti, scambi regolari di lettere, continua "trascrizione" degli eventi da parte dei partecipanti ai sistemi politici ed economici. La cura della repubblica in senso astratto e generale corrisponde alla cura dell'individuo in quanto tale, ed entrambe costituiscono scopo e prodotto di politiche e governamentalità della sicurezza. Siamo distanti dal concetto della 'pace medievale', nonostante nella prima età moderna si trovi spesso uno slittamento semasiologico tra quiete/pace/sicurezza che rende difficile distinguere le semantiche: la pace, in quanto lato positivo del binomio pace/guerra o pace/fede, non corrisponde all'emergere di questo nuovo modo di percepire il mondo politico ed economico nella sua pluralità, individualità molteplice aggregata e la sua rappresentazione continua in lettere, dispacci inter-statali e mercantili.

2. Intorno al 1500, questa prospettiva rinascimentale si allarga e si trasferisce facilmente, per analogia, verso il sistema degli Stati nell'Europa dei secoli seguenti. A mio avviso si tratta per lo più di uno sviluppo e di un'estensione, pur foriera di cambiamenti importanti, perché al di là delle Alpi la nuova forma di comunicazione politica inter-statale si associa a strutture istituzionali, culture giuridiche e costumi stabiliti da lungo tempo e del tutto assenti in Italia. Lì certamente esistevano sistemi di feudalità ma, a parte il caso della Savoia, non assumevano forme simili agli *stati* corporativi (*Stände*, *états*, *parliaments*) come interlocutori ma anche oppositori dei principi, né vi era qualche cosa di paragonabile agli *états généraux*, alla dieta imperiale, agli stati dei Paesi Bassi, al parlamento inglese quali effetti e produttori di una cultura e di un linguaggio politico totalmente alternativi a quelli dell'Italia delle signorie e dei piccoli Stati¹⁰.

La cultura politica di tipo italiano si mescola dunque con quella del Nord, e uno dei risultati di questo processo è il diritto internazionale, del quale l'Italia del Quattro-Cinquecento non aveva veramente bisogno¹¹. Tralascio questo sviluppo, se non per puntualizzare che – nonostante nella storiografia tedesca sia diffusa l'idea che solo intor-

⁹ Nella combinazione dialettica tra individualizzazione della responsabilità per la sicurezza (ognuno deve curarsi da sé), pluralismo (dei campi) e universalizzazione del concetto stesso di sicurezza (e più precisamente del curarsi/dell'assicurarsi) si può individuare una chiave centrale per comprendere quello che succede all'inizio dell'epoca moderna con i sistemi caritativi, della cura e della sicurezza (Zwierlein 2011), anche con riferimento al sistema degli Stati (Zwierlein 2015c: 118-120).

¹⁰ È vastissima la letteratura sul 'composite state' della prima età moderna – formato da molti territori lontani uniti solo dalla dinastia regnante –, sulla pluralità di corporazioni feudali (*stati*, *cortes* o *staten*) o sul parlamentarismo inglese, per cui si rinvia ad alcuni fondamentali inquadramenti bibliografici (Reinhard 1999: 573-576; Gal 2015). Va peraltro osservato che, in questa tradizione di studi, il tema della 'sicurezza' come tema generale al di là della storia militare, cioè oltre i concetti della difesa dello Stato e della formazione di milizie, è raramente evocato. Ma un fenomeno come il cameralismo tedesco o austriaco meriterebbe davvero uno studio approfondito che mostri come gli amministratori intendessero in larga misura il loro compito (e il meccanismo dello Stato stesso) come una forma di produzione della 'sicurezza', benché lo scopo generale dello Stato rimanesse l'*eudemonia* secolarizzata (la felicità di tutti).

no al 1670, sulla base delle opere di Leibniz e della distinzione tra sicurezza interna ed esterna, l'età della "sicurezza" propriamente intesa prende il posto della pace medievale – la prospettiva italiana mostra che tale separazione fra ciò che è "dentro" e "fuori" lo Stato fa parte almeno dal Trecento del linguaggio politico e si consolida ulteriormente in quello rinascimentale fiorentino. La sicurezza interna ed esterna è dunque già presente, quanto meno implicitamente, in Guicciardini e nei suoi contemporanei.

Recentemente la ricerca si è concentrata sull'attività interna dello Stato nascente per rileggere come parte della storia della sicurezza fenomeni che prima avremmo eventualmente trattato come oggetti della storia della polizia o del cameralismo, dello Stato che provvede in modo universale, magari eudemonisticamente, al benessere del principe e del popolo, legati da obblighi reciproci per realizzare il fine dello Stato. La storia sociale, dei crimini e del diritto penale si è parzialmente orientata a studiare i processi di codificazione, di disciplinamento inquisitorio, di esecuzione del diritto nel Sei-Settecento anche come un processo di securitizzazione. Analogamente, la storia della politica medica, e della tradizione cameralistica nella cura medica del popolo, si può anche interpretare nel quadro di una storia allargata della sicurezza interna.

Nel farlo, si rischia però di sostituire semplicemente le parole nei titoli di articoli e libri, mantenendo invariate la sostanza e le fonti. Per legittimare l'approccio orientato alla nuova storia della sicurezza, si tratterebbe allora di mostrare i legami interni tra queste attività statali diverse e la matrice comune adottata dagli amministratori. Più innovativi sono stati, a mio avviso, alcuni contributi che hanno studiato non le azioni dello Stato prossime all'odierna attività di polizia in senso stretto, ma quelle che – collocandosi all'incrocio tra ottica commerciale e feudo-statale, e dunque alla radice del cameralismo e dei suoi equivalenti europei – includono la difesa contro le forze della natura, ma anche l'integrazione della cura artificiale delle risorse naturali all'interno della vita sociale.

In questo filone rientrano la storia della *food security* e dell'ormai vasto campo della storia del trattamento delle catastrofi naturali da parte dello Stato e della società premoderna come parte della storia della sicurezza. Si pensi ai progetti delle reti di granai che compaiono, nell'età dell'umanesimo cristiano, prima con riferimento a Giuseppe in Egitto, ma con un'amministrazione già sofisticata al punto da immettere o ritirare il grano sul mercato al fine di regolarne il prezzo, come accade nel Cinquecento¹²; fino ai più grandi progetti dell'età dei Lumi, già influenzati da calcoli e speculazioni dell'aritmetica politica (Martin 2003; Shovlin 2006), ed elaborati da Vauban e Necker tenendo conto di un mercato ormai complesso dove i mercanti di Londra, Parigi e Amsterdam vendono e speculano sui prezzi del grano attraverso distanze lunghissime, e dove il mercato

¹¹ Oltre alla letteratura introduttiva alla storia del diritto internazionale premoderno, si può rinviare a opere più specifiche, incentrate su Grozio, Pufendorf e la scuola tedesca settecentesca (Schnakenbourg 2013; Scattola 2017), sul nascente diritto internazionale del mare (Ittersum 2006) e specialmente del Mediterraneo (Zwierlein 2016: 20-116; Calafat 2019).

¹² GLA Karlsruhe 43/297 (Johann Casimir 19.8.1588) è il documento centrale nella strategia di creazione di un'istituzione per l'approvvigionamento, la cui esistenza a nord delle Alpi già a quell'epoca è sorprendente e destinata a svilupparsi nel Settecento (Collet 2018). Il sistema imperiale di granai in Cina (Will, Wong 1991; Shiue 2004), già ben sviluppato a quest'epoca, è stato osservato con molto interesse dai missionari gesuiti francesi nell'epoca in cui i fisiocrati in Francia cominciarono a discutere del problema del grano per i poveri, alcuni decenni prima della Rivoluzione francese (Zwierlein 2018b).

speculativo viene scoperto come produttore (esso stesso disfunzionale) di fame e di crisi di pauperismo causate artificialmente (Perrot 1992: 181-184 e *passim*; Burnand 2004; Collet 2018).

Al fondo di tutto questo si possono cogliere le riflessioni sull'obbligo di previsione del governo verso i sudditi (Barbot, Favino 2017), ma anche il lento emergere dell'idea del diritto individuale del suddito a un'alimentazione elementare in cui comunque risuona l'idea del *freedom from want* che sta alla base del concetto odierno della *food security* – nel linguaggio politico dei diritti individuali post-1776 e post-1789 – come parte della responsabilità politica dell'umanità globale. A parte l'integrazione della storia delle assicurazioni nella storia delle catastrofi naturali, gli sviluppi più interessanti e i campi sempre aperti in questo ambito concernono a mio avviso soprattutto la globalizzazione lenta delle comunità post-catastrofi e l'integrazione dell'assistenza a vantaggio della popolazione e dell'amministrazione locale dopo la catastrofe.

Questo punto potrebbe essere approfondito, ma in generale il fatto che gli Stati e le società nell'età dei Lumi si concepiscano idealmente distinti dalle e non vittime delle cause naturali – e dunque che non si arrendano a esse, rinunciando a misure preventive e a posteriori, ma mirino alla creazione di uno Stato e una società come ideali implicitamente de-naturalizzati (nonostante l'idealizzazione proto-romantica della natura in ambito estetico-artistico) – mi sembra uno sviluppo importante. La tendenza all'estinzione della natura come fattore causale, in un certo senso la neutralizzazione o negazione della natura in ambito amministrativo-statale, prosegue fino all'età dell'industrializzazione – e i pensatori della "società del rischio" affermano che, nel nostro tempo, la natura rientra in campo sociale, con la conseguenza che il sociale e la natura si mescolano nuovamente. In ogni caso questo vuol dire che la società e lo Stato (fra loro intrecciati, come avviene ancora nella maggior parte del pensiero continentale durante il Settecento) edificano le frontiere che li separano dalla natura attraverso misure e regimi di sicurezza. La sicurezza è definita come la frontiera natura/Stato, nel senso che, solo se gli effetti distruttivi della natura non possono esercitare il loro potere sullo Stato e sulla società, questi ultimi sono sicuri. Tali dimensioni non sono oggetto di riflessioni esplicite prima della seconda metà del Seicento e ancor meno in ambiti trans-territoriali e internazionali: prevale normalmente un'ottica territoriale, locale, al massimo nazionale.

3. L'altra dimensione della storia della sicurezza sarebbe quella inter- o transnazionale, che denota diversi caratteri: la sicurezza come securitizzazione (*securization*) all'interno del diritto internazionale, studiato adesso anche come un processo nella *longue durée*, lo sviluppo del diritto internazionale in generale come uno strumento per creare un certo standard di sicurezza nella comunicazione commerciale ed internazionale¹³. Al riguardo si veda un caso di giuridificazione del commercio marittimo in epoca moderna (Sei/Settecento), dove, con l'aiuto delle corti, un certo spazio marittimo era pacificato attraverso gli strumenti della giurisdizione (Zwierlein 2019a): anche corsari cristiani come i Maltesi erano costretti a trasformarsi infine in mercanti perché non era più ammessa la pirateria contro cristiani scismatici che intercettavano in quella fase la maggior parte del commercio "ottomano". Ma altri fattori, come gli strumenti e i trattati di pace,

¹³ Nell'ambito dell'odierna teoria politica, cfr. Balzac (2011), Conze (2012), de Lange (2019).

e gli stessi congressi avevano come scopo almeno anche la creazione di una situazione stabile di sicurezza – per gli Stati e, mediante essi, per i sudditi.

Se l'Ottocento faceva risaltare più nettamente la separazione fra politica interna ed esterna tramite i concetti di sovranità e non-intervento, soprattutto dopo Napoleone e Metternich, emergevano nello stesso tempo anche pratiche e norme opposte a questa chiusura, in un sistema di ideale collegamento fra nazioni collocate le une vicine alle altre: interventi umanitari, alleanze transnazionali, associazioni caritative e umanitarie (per es. la Croce Rossa) che avevano come scopo aiutare e sostenere sudditi oppressi da sovrani "tirannici". Un cosmopolitismo umanitario le cui radici si trovano verso la fine del Settecento un po' ovunque nell'Impero britannico, alle quali si affiancano gli interventi militari attraverso i confini stabiliti dalle sovranità, che hanno anche una lunga tradizione: taluni interpretano le guerre di religione – compresa la teoria politica dei monarchomachi (scaturite dal capitolo IV delle *Vindiciae contra tyrannos*, 1579) – come l'origine degli interventi transfrontalieri da parte di principi vicini in aiuto di sudditi oppressi dal loro sovrano, alla cui radice starebbe dunque la libertà di religione; per altri, invece, occorre risalire al 1827, con l'intervento delle forze alleate in Grecia a favore dei greci che lottavano per la "libertà" contro l'oppressione ottomana, ma anche in quel caso uno studio delle fonti mostra comunque la commistione del linguaggio politico con quello della religione, poiché la difesa dei fratelli e sorelle "cristiani" (anche se scismatici) era sempre di grande importanza. Per la storia della sicurezza, ciò evidenzia soprattutto lo sviluppo del contesto stesso del sistema internazionale, delle idee che lo governavano e conseguentemente del problema di definire che cosa significhi e come si crei la "sicurezza".

Personalmente sono convinto che, per la storiografia, la principale sfida sia di pensare la storia della sicurezza/sicurtà al di là dell'età contemporanea e specialmente degli ultimi decenni, rinunciando quindi a usare questi termini odierni semplicemente come un linguaggio descrittivo di temi e problemi già studiati da anni. La sfida sarebbe piuttosto quella di sfruttare i problemi odierni e queste teorie per sviluppare un'euristica e un'ottica nuova, con un approccio che ci riporti alla questione – già accennata – della *Human security*. La sua storicizzazione non è facile, se si pensa che quel concetto pretende oggi di rimpiazzare la *State security*, suggerendo che saremmo entrati in una nuova epoca post-vestfalica, e con ciò avvalorando una sequenza storica generale nei termini di pre-modernità, modernità e post-modernità. Ma, *per definitionem*, come potremmo trovare qualche cosa di analogo alla *Human security* in età premoderna, se oggi essa è intesa proprio come formula adatta esclusivamente all'epoca in corso?

La suggestione sarebbe che le circostanze della prima età moderna – con gli Stati ancora in fase embrionale – sono paragonabili a quelle post-moderne, per cui gli Stati si trovano spesso in una condizione di erosione (*eroding, failing states*). Ma se questa considerazione contiene a prima vista qualche elemento di verità, il giudizio diviene più problematico in seguito, poiché rinvia al tema delle "acronie" e al problema dell'uso esplicito o implicito nelle scienze politiche di una visione neo-ciclica della storia (Zwierlein 2015b). Nell'ottica di una storiografia seria, credo che il ricorso a questi paragoni neo-ciclici, per quanto interessanti, necessiterebbe di una riflessione più chiara dal punto di vista della filosofia della storia – e forse sarebbe opportuno avviarla con studi teoricamente più modesti, ma concentrati sulle fonti.

Al di là della storia della *Human Security*, la storia della sicurezza può essere combinata con quella delle congiure (de Graaf, Zwierlein 2013) – un tema affine a quello trattato nella sezione monografica di questo fascicolo, dedicata alle sfide e ai timori legati all'identità europea. È interessante, da un lato, la ricostruzione dell'emergere di teorie su congiure e cospirazioni nell'età moderna come effetto e stimolo della politica moderna in momenti di crisi e nel contesto internazionale; dall'altro, merita di essere esplorato il filone della storia della sicurezza ambientale oltre l'età contemporanea, a partire dall'espansione europea e dalla consapevolezza dell'importanza della natura e delle sue risorse come elementi anche di politica e di sicurezza durante l'allargamento dell'orizzonte e dell'agire a livello globale (Zwierlein 2018b).

Su questo tema gli studi sono pressoché inesistenti¹⁴, ma sarebbe fuorviante pensare che al titolo corrisponda necessariamente un fenomeno nuovo. L'espressione *Environmental security*, usata per la prima volta nel 1972, sembra adattarsi solo all'epoca attuale, in cui l'ambiente, inteso nella sua dimensione mondiale e globale, è divenuto oggetto della politica internazionale nell'ambito dell'ONU e di conferenze internazionali come quella di Stoccolma del 1972 o quelle sul clima da Kyoto ad oggi, e da lì si è proiettato in tutta la sfera politica (Hünemörder 2004; Hünemörder 2013; Kupper 2003; Knab, Ribì Forclaz 2011; Schulz-Walden 2018; Kupper, Seefried 2018). Se cercassimo un corrispettivo in età premoderna, di primo acchito rimarremmo delusi: fa anzi sorridere l'idea che Lorenzo de' Medici o Machiavelli potessero negoziare attraverso dispacci, istruzioni e inviati nei territori del sistema transnazionale nascente a proposito dei problemi dello smog.

In realtà, nel Cinquecento troviamo già serie riflessioni dei politici, edotti dalla medicina galeno-ippocratica, sull'aria buona o cattiva come criterio decisivo per l'edificazione di una città e il vivere bene. Ciò vale tanto a livello dell'auto-percezione dell'individuo stesso, quanto a livello collettivo, in un discorso come quello del Tolomei sulla pianificazione di una città che si deve o potrebbe rifondare. Nel linguaggio politico, influenzato dalla lettura di Galeno e Ippocrate, intorno al 1540 possiamo individuare una concezione della relazione città-ambiente, quasi un *environmental political approach* verso l'architettura e pianificazione urbana¹⁵. Tuttavia – per ricordare i limiti del pensiero genealogico sintetizzabile nella formula "tutto era già preesistente in forma di nucleo

¹⁴ Lo dimostra una banale ricerca della locuzione "History of Environmental Security" su Google. Qualche pagina sulla dimensione storica si trova in Dalby (2002: 69-73).

¹⁵ "[...] che colui che vuole elegger un buon sito [sc. per edificare una città], primamente habbia riguardo a queste tre cose. Perché da la qualità de l'aria nasce la sanità, o la corruzione de gli habitatori; da la terra, e da l'acqua nasce il souuenimento del uiuere, la commodità de le ricchezze, il modo di guardarsi, e l'occasione d'acquistare. Prima dunque bisogna auuertir che non ui sia aria trista: la qual sarebbe cagione di fare ammalare gli habitatori, e non potrebbe multiplicar la città d'huomini, anzi si ridurrebbe a pochi, o forse si disabitarebbe. e quelle città, che non posson nutrire assai huomini, non possono mai sperare grandezza d'Imperio [...]" (Claudio Tolomei a Gabriele Cesano, Roma, 20 giugno 1543; Tolomei 1553: 187 ss.). Nella corrispondenza, Tolomei a quei tempi discuteva molto di Galeno e Ippocrate, e scrisse anche un breve discorso interamente dedicato alla percezione dell'"aria infiammata" sullo stesso corpo in una città troppo calda (ivi: 282-284). Le sue riflessioni in questo famoso discorso sull'edificazione di una città rinascimentale *ab ovo* sul Monte Argentino non nascono dunque da un ragionamento puramente volgare e pratico, ma sono il frutto dell'apprendimento di teorie medico-geografiche-politiche che anticipano la *Medizinalpolicy* e la topografia medica come le conosciamo a fine Settecento e nell'Ottocento (Sbaragli 2016: 77-81); per le varie connessioni cfr. Möller (2005), Barrett (1991), Arnold (1993) e Yeoh (1996).

o embrione” – nelle trattative della pace di Westfalia, non vi sono temi immediatamente riconducibili all’“ambiente”. Questa constatazione potrebbe sembrare banale, ma è intesa a sottolineare che sussistono limitazioni nel riprogettare facilmente il concetto di una storia internazionale dell’ambiente per le epoche anteriori. Alcuni ambiti in cui gli uomini, le donne e gli Stati della prima età moderna si sono confrontati con il problema che “la natura” non rispetta i limiti delle frontiere statali sono le discussioni (dei fisiocratici, dei cameralisti) sul commercio e la disponibilità del grano (vedi sopra), delle altre risorse, dell’uso di risorse comuni (Tigrino 2017), nonché sulla progettazione e gestione internazionale, coloniale e imperiale di risorse come il bosco, tanto necessario per costruire le navi militari quanto poi – dopo l’introduzione delle navi a vapore – per costruire l’infrastruttura ferroviaria, come nel caso dell’amministrazione dei boschi nell’India del primo e del secondo *British Empire* tra Sette e Ottocento¹⁶. Questi temi, tuttavia, si dovrebbero rivedere dal nuovo punto di vista di una concezione della sicurezza imperiale (universale e intra-provinciale) che fornisce una chiave interpretativa diversa da quegli studi e anche da quelli concentrati sulla sostenibilità¹⁷.

Si ripropone di nuovo, dunque, la questione di non confondere i temi di oggi con quelli di ieri, ma – ancora una volta – si riaffaccia la possibilità di scoprire temi ed elementi nascosti e non trattati dagli storici fino a questo momento. Ne ho individuati quattro: 1) le catastrofi naturali; 2) gli effetti della mancanza di risorse naturali; 3) i concetti di clima e acclimatazione; 4) gli uomini come parte della natura nel “discorso popolazionista” dell’epoca; analogamente possiamo vedere, soprattutto all’interno della comunicazione dei nascenti imperi mercantili globali, anche un’internazionalizzazione della “sicurezza” concernente problemi della “natura”, comunicati in modo internazionale: tutto ciò si potrebbe dunque effettivamente costituire l’oggetto di una storia della *Environmental security* nella *longue durée* (Zwierlein 2018a; 2018b).

In quest’ambito, potremmo scoprire legami e differenze importanti tra l’epoca della prima modernità e quella attuale, di cui in pochi si sono finora occupati; ovviamente non riducendosi a “etichettare” semplicemente come *environment* tutto ciò che, nel passato, ha a che fare con la “natura”, ma procedendo a una complessa archeologia di quei concetti e degli strati discorsivi precedenti. La storia della sicurezza europea, in Europa e oltre l’Europa, offre un ampio panorama e molteplici direzioni in cui muoversi: il futuro di tale ricerca è ancora in parte da definire e tra i suoi oggetti precipui andrà contemplata un’indagine sul modo stesso in cui gli uomini del passato si sono preoccupati dell’avvenire a loro ignoto, degli elementi sconosciuti che producevano paure e stimolavano la ricerca di sicurezza, sempre parziale, mai completa.

¹⁶ Rajan (1998; 2007) e Lowood (1990) trattano il passaggio dall’età premoderna all’Ottocento, mentre Barton (2002) e Sivaramakrishnam (2008) mostrano come la selvicoltura post-cameralista tedesca inaugurata soprattutto da Dietrich Brandis in India (Hesmer 1975) si trasformi, da una produzione in ottica transnazionale per le navi prima del 1830, in una produzione concentrata sullo stesso subcontinente indiano.

¹⁷ Stuber (2008); Warde (2018: 165), che tocca il tema della “resource security” transnazionale.

Bibliografia

AAVV (1991). *Banchi pubblici, banchi privati e monti di pietà nell'Europa preindustriale*. 2 voll. Genova: Società Ligure di Storia Patria.

Arcelli Federico (2001). *Il Sacro Monte di Pietà di Roma nel XVI secolo (1539-1584). Dalla costituzione del Monte all'assegnazione del Banco dei Depositi*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Arnold David (1993). *Colonizing the Body. State Medicine and Epidemic Disease in Nineteenth-Century India*. Berkeley et al. : Berkeley UP.

Avallone Paola (a cura di) (2001). *Il "povero" va in banca. I monti di pietà negli antichi stati italiani (secc. XV-XVIII)*. Napoli: Ed. Scientifiche Italiane.

Balzacq Thierry (2011). "A theory of securitization. Origins, core assumptions and variants". In: Id. (a cura di). *Securitization theory. How security problems emerge and dissolve*. London-New York: Routledge, 1-30.

Barbero Bruno, Fiaschini Giulio, Massa Paolo, Ricchebono Marco, Varaldo Carlo (a cura di) (1980). *Savona nel Quattrocento e l'istituzione del monte di pietà*. Savona: Cassa di Risparmio.

Barbot Michela, Favino Federica (a cura di) (2017). "Prevedere". *Quaderni storici*, anno LII, 3, numero monografico.

Barrett, Frank A. (1991). "'Scurvy' Lind's Medical Geography". *Social Science and Medicine*, anno XXXIII, 347-353.

Barton Gregory (2002). *Empire Forestry and the Origins of Environmentalism*. Cambridge: Cambridge UP.

Bass Gary J. (2008). *Freedom's Battle. The Origins of Humanitarian Intervention*. New York: Vintage.

Bauernkämper Arnd (2018). "Zivilgesellschaften im Ersten Weltkrieg. Das Verhältnis von Sicherheit und Menschenrechten am Beispiel des Umgangs mit zivilen Feindstaatenangehörigen". In: Andreas Thier, Lea Schwab (a cura di). *1914*. Zürich: vdf Hochschulverlag AG ETH Zürich, 133-173.

Botero Giovanni (1605). "Del contrapeso delle forze de' Principi". In: *Relatione della Repubblica venetiana*. Venezia: Giorgio Varisco, f. 8r-10v.

Burnand Léonard (2004). *Necker et l'opinion publique*. Paris: Champion.

Calafat Guillaume (2019). *Une mer jalouse. Contribution à l'histoire de la souveraineté (Méditerranée, XVIIIe siècle)*. Paris: Seuil.

Camaioni Michele (2013). "Riforma cappuccina e Riforma urbana. Esiti politici della Predicazione italiana di Bernardino Ochino". *Rivista di Storia della Chiesa in Italia*, n. 1, 55-98.

Canis Konrad (2004). *Bismarcks Aussenpolitik 1870 bis 1890. Aufstieg und Gefährdung*. Paderborn et al.: Schöningh.

Collet Dominik (2018). *Die doppelte Katastrophe. Klima und Kultur in der europäischen Hungerkrise 1770-1772*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Conze Eckart (2009). *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart*. München: Siedler.

Conze Werner (1984). "Sicherheit, Schutz". In: Id., Otto Brunner, Reinhart Koselleck (a cura di), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, vol. 5. Stuttgart: Klett, 831-862.

Dalby Simon (2002). *Environmental security*. Minneapolis: Univ. of Minnesota.

de Graaf Beatrice, Zwierlein Cornel (2013). "Historicizing security. Entering the conspiracy dispositive". *Historical Social Research*, anno XXXVIII, n. 1, Special Issue.

de Graaf Beatrice, de Haan Ido, Vick Brian (a cura di) (2019). *Securing Europe after Napoleon. 1815 and the new European security culture*. Cambridge: Cambridge UP.

De Lange Erik (2019). *Menacing Tides. Security, Piracy and Empire in the Nineteenth-century Mediterranean*. PhD Thesis Utrecht.

Delille Gérard (1982). "Un esempio di assistenza privata: i monti di maritaggio nel regno di Napoli (secoli XVI-XVIII)". In: Giorgio Politi, Mario Rosa, Franco Della Peruta (a cura di) (1982). *Timore e carità. I poveri nell'Italia moderna*. Cremona: Biblioteca Statale e Libreria Civica di Cremona, 275-295.

Febvre Lucien (1956). "Pour l'histoire d'un sentiment: le besoin de sécurité", *Annales*, anno XI, 244-47.

Fedele Dante (2017). "La diplomatie nouvelle et la formation des États". In: *Naissance de la diplomatie moderne (XIIIe-XVIIe siècles)*. Baden-Baden: Nomos, 283-335.

Fornasari Massimo (1993a). "Economia e credito a Bologna nel Quattrocento. La fondazione del monte di pietà". *Società e Storia*, anno XVI, 475-502.

Id. (1993b). *Il "Tesoro" della città. Il Monte di pietà e l'economia bolognese nei secoli XV e XVI*. Bologna: Il Mulino.

Frigo Daniela (a cura di) (2000). *Politics and Diplomacy in Early Modern Italy. The Structure of Diplomatic Practice, 1450-1800*. Cambridge: Cambridge UP.

Gal Michael (2015). "Der Staat in historischer Sicht: Zum Problem der Staatlichkeit in der Frühen Neuzeit". *Der Staat*, anno LIV, n. 2, 241-266.

Guicciardini Francesco (1988). *Storia d'Italia*, a cura di Ettore Mazzali, 3 voll. Milano: Garzanti.

Hamilton John T. (2013). *Security-Politics, Humanity and the Philology of Care*. Princeton: Princeton UP.

Hesmer Herbert (1975). *Leben und Werk von Dietrich Brandis 1824-1907. Begründer der tropischen Forstwirtschaft, Förderer der forstlichen Entwicklung in den USA, Botaniker und Ökologe*. Opladen: Westfälischer Wissenschaftsverlag.

Hevia James (2016). *The Imperial Security State. British Colonial Knowledge and Empire-Building in Asia*. Cambridge: Cambridge UP.

Hünemörder Kai (2004). *Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die formierung der deutschen Umweltpolitik (1950-1973)*. Stuttgart: Steiner.

Id. (2013). "Environmental Crisis and Soft Politics: Détente and the Global Environment, 1968-1975". In: John McNeill, Corinna Unger (a cura di). *Environmental Histories of the Cold War*. Cambridge: Cambridge UP, 257-276.

Ittersum Martine van (2006). *Profit and Principle: Hugo Grotius: Natural Rights Theories and the Rise of Dutch Power in the East Indies, 1595-1615*. Boston-Leiden: Brill.

- Johnson Linda Cooke (1995). *Shanghai: From Market Town to Treaty Port, 1074-1858*. Stanford: Stanford UP.
- Kampmann Christoph, Niggemann Ulrich (2013). *Sicherheit in der Frühen Neuzeit. Norm–Praxis–Repräsentation*. Cologne: Böhlau.
- Kampmann Christoph, Marciniak Angela, Meteling Wencke (a cura di) (2018). "Security turns its eye exclusively to the future". *Zum Verhältnis von Sicherheit und Zukunft in der Geschichte*. Baden-Baden: Nomos.
- Klose Fabian (2016). *The Emergence of Humanitarian Intervention. Ideas and Practice from the Nineteenth Century to the Present*. Cambridge: Cambridge UP.
- Knab Cornelia, Ribi Forclaz Amalia (2011). "Transnational Co-Operation in Food, Agriculture, Environment and Health in Historical Perspective: Introduction". *Contemporary European History*, anno XX, n. 3, 247-255.
- Kosto Adam J. (2016). "Ignorance about the Traveler: Documenting Safe Conduct in the European Middle Ages". In: Cornel Zwierlein (a cura di). *The Dark Side of Knowledge. Histories of Ignorance 1400-1800*. Leiden-Boston: Brill, 269-295.
- Kupper Patrick (2003). "Die '1970er Diagnose': Grundsätzliche Überlegungen zu einem Wendepunkt der Umweltgeschichte". *Archiv für Sozialgeschichte*, anno XLIII, 325-348.
- Kupper Patrick, Seefried Elke (2018). "'A Computer's Vision of Doomsday'. On the History of the 1972 Study The Limits to Growth". In: Frank Uekötter (a cura di), *Exploring Apocalyptica. Coming to Terms with Environmental Alarmism*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 49–74.
- Leonard A. B. (2012). "Underwriting British Trade to India and China, 1780-1835". *Historical Journal*, anno LV, n. 4, 983-1006.
- Lowood Henry E. (1990). "The Calculating Forester: Quantification, Cameral Science, and the Emergence of Scientific Forestry Management in Germany". In: Tore Frängsmyr, J.L. Heilbron, Robin E. Rider (a cura di). *The Quantifying Spirit in the 18th Century*. Berkeley: Berkeley UP, 315-342.
- Majarelli Stanislao, Nicolini Ugolino (1962). *Il monte dei poveri di Perugia. Periodo delle origini (1462-1474)*. Perugia: Banca del Monte di Credito.
- Martin Thierry (2003). *Arithmétique politique dans la France du XVIIIe siècle*. Paris: EHESS.
- Möller Caren (2005). *Medizinalpolizei. Die Theorie des staatlichen Gesundheitswesens im 18. und 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Klostermann.
- Oberholzner Frank (2015). *Institutionalisierte Sicherheit im Agrarsektor. Die Entwicklung der hagelversicherung in Deutschland seit der Frühen Neuzeit*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Perrot Jean-Claude (1992). *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVIIe-XVIIIe siècle)*. Paris: EHESS.
- Petyt William (1689). *Britannia languens: Or, a Discourse of Trade*. London: R. Baldwin.
- Pillinini Giovanni (1970). *Il sistema degli stati italiani 1454-1494*. Venezia: Libreria universitaria editrice.
- Puglisi C.R., Barcham W.L. (2008). "Bernardino da Feltre, the Monte di Pietà and the Man of Sorrows: Activist, Microcredit and Logo". *Artibus et Historiae*, anno XXIX, n. 58, 35-63.

Quirico Stefano (2016). *Liberalismo sociale e progresso ordinato. Biografia politico-intellettuale di Maggiore Ferraris*. Milano: Giuffrè.

Rajan Ravi (1998). "Imperial Environmentalism or Environmental Imperialism? European Forestry, Colonial Foresters and the Agendas of Forest Management in British India 1800-1900". In: Richard H. Grove et al. (a cura di). *Nature and the Orient. The Environmental History of South and southeast Asia*. Delhi: Oxford UP, 324-371.

Id. (2007). *Modernizing Nature. Forestry and Imperial Ecodevelopment 1800-1950*. Oxford: Oxford UP.

Reinhard Wolfgang (1999). *Geschichte der Staatsgewalt*. München: Beck.

Rohland Eleonora (2014). *Hurricanes in New Orleans, 1718-1965: A History of Adaptation*. PhD Diss. University of Bochum.

Sbaragli Luigi (2016). *Claudio Tolomei. Umanista Senese del Cinquecento. La vita e le opere (1939)*. Firenze: Olschki.

Scattola Merio (2017). *Prinzip und Prinzipienfrage in der Entwicklung des modernen Naturrechts*. Stuttgart-Bad Cannstatt.

Schenk Gerrit J. (2010). "'Human Security' in the Renaissance? Securitas, Infrastructure, Collective Goods and Natural Hazards in Tuscany and the Upper Rhine Valley". In: Zwierlein, Graf, Ressel (2010), 213-237.

Schewe Dieter (2000). *Geschichte der sozialen und privaten Versicherungen im Mittelalter in den Gilden Europas*. Berlin: Duncker & Humblot.

Schnakenbourg Éric (2013). *Entre la guerre et la paix. Neutralité et relations internationales XVII^e-XVIII^e siècles*. Rennes: Rennes UP.

Schulz Matthias (2009). *Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815-1860*. München: Oldenbourg.

Schulz-Walden Thorsten (2018). "Environment, Security and Global Affairs. The Emergence of Environmental Security in the Early 1970s". *European Journal of Security Research*, anno III, 51-69.

Sembritzki Laura (2018). "Maiak 1957 and its Aftermath. Radiation Knowledge and Ignorance in the Soviet Union". In: Julia Richers et al. (a cura di). *Nuclear Technopolitics in the Soviet Union and beyond*. Stuttgart: Steiner, 45-64.

Senatore Francesco (1998). *Uno mundo de carta. Forme e strutture della diplomazia sforzesca*. Napoli: Liguori.

Shiue Carol H. (2004). "Local Granaries and Central Government Disaster Relief: Moral Hazard and Intergovernmental Finance in Eighteenth-and Nineteenth-Century China". *The Journal of Economic History*, anno LXIV, n. 1, 100-124.

Shovlin John (2006). *The Political Economy of Virtue: Luxury, Patriotism, and the Origins of the French Revolution*. Ithaca: Cornell UP.

Siemann Wolfram (2016). *Metternich. Stratege und Visionär. Eine Biografie*. München: Beck.

Simms Brendan, Trim D.J.B. (a cura di) (2011). *Humanitarian Intervention. A History*. Id. (2015c), "Se-curare, sine cura, se-curitas, assecuratio: Innovationen der Sicherheitsproduktion in der Renaissance". In: Gert Melville, Gregor Vogt-Spira, Mirko Breitenstein (a cura di). *Sorge*. Vienna-Cologne: Böhlau, 109-135.

- Id. (2016). *Imperial Unknowns. The French and the British in the Mediterranean, 1650-1750*. Cambridge: Cambridge UP.
- Id. (2018a). "Security, Nature and Mercantilism in the Early British Empire". *European Journal of Security Research*, anno III, 15-34.
- Id. (2018b). "Historicizing Environmental Security". *European Journal of Security Research*, anno III, 1-13.
- Id. (2019a). "Juridification of Corsairing in the Early Modern Mediterranean circa 1700: The Contribution of the Roman *Rota* and the *Propaganda fide* to International Maritime Law". *Il pensiero politico*, anno LII, n. 3.
- Id. (2019b). "Model Italy, 1450–1650". In: *European History Online (EGO)*, published by the Leibniz Institute of European History (IEG), Mainz 2019-06-18. URL: <http://www.ieg-ego.eu/zwierleinc-2019-en>.
- Id. (2021). *Prometheus Tamed. Fire, Security, and Modernities, 1400-1800*. Leiden-Boston: Brill.
- Id., Rüdiger Graf, Magnus Ressel (a cura di) (2010). "The Production of Human Security in Premodern and Contemporary History". *Historical Social Research*, anno XXXV, n. 4, Special Issue.



I risvolti istituzionali dell'identità europea

Francesco Ingravalle

1. Risvolti istituzionali dell'identità europea, oppure risvolti europei di una identità istituzionale?

L'“identità europea” rientra nel novero delle “identità collettive”, allo stesso modo, del resto, dello “Stato-nazione”. Come lo Stato-nazione è un insieme di identità culturali diverse, l'attuale Unione europea è un insieme di identità statal-nazionali diverse. Tale insieme costituisce un sistema grazie alla giuridificazione dei rapporti fra gli Stati che lo compongono; questa giuridificazione è depositata nei trattati che, dal Trattato CECA, attraverso il Trattato CEE, l'Atto Unico Europeo, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e, infine, il Trattato di Lisbona, hanno dato forma giuridica all'*agreement* degli Stati membri il cui numero è passato, dal 1951 a oggi, da sei a ventisette. A differenza dello Stato-nazione, tale identità non è stata imposta o, comunque, attuata da una componente nazionale (come nel caso dell'Unificazione dell'Italia: il regno di Sardegna, o della Germania: il regno di Prussia, o della Russia: il principato di Kiev, o dell'Inghilterra: il primato di Londra, o della Francia: la Contea di Parigi; o della Spagna: i regni di Castiglia e di Aragona), ma è nata da accordi diplomatici fra – giuridicamente – pari¹.

Che cos'è un'identità collettiva²? Se la consideriamo separatamente dalla sua giuridificazione attraverso la legge fondamentale quando essa si eleva a forma di “pubblico potere” (Fioravanti 2002: 3) e, dunque, nella sua immediatezza pre-statale, essa è molto prossima all'“orda primordiale” di cui parla Freud (1973: 189 ss.), alla folla, di cui parlano Gustave Le Bon (Le Bon 2012: 109 ss.), e ancora Freud (Freud 1976: 13-50), Max Horkheimer e Theodor Adorno (Horkheimer-Adorno 1966: 87-101), e a proposito della quale lo psicologo russo Sergeij Čakotin, riferendosi agli istituti della democrazia diretta, ha parlato come di una materia da “ingegneria di anime” per i *meneurs des foules* (Čakotin 1964: 160; 145). Se, invece, la consideriamo come esito di una consapevole strutturazione politico-istituzionale attuata nel tempo, è difficile non concordare con Ernest Renan: “L'esistenza di una nazione è (mi si perdoni la metafora) un plebiscito di tutti i giorni, come l'esistenza di un individuo è un'affermazione perpetua di vita” (Renan 1993: 20). La nazione in forma statale, dotata di un'identità che non è etnica, né linguistica, né religiosa, né determinata dalla condivisione di interessi economici, ma

Francesco Ingravalle, University of Eastern Piedmont, francesco.ingravalle@uniupo.it

¹ Se l'UE fosse una federazione, essa sarebbe assai simile, per il modo in cui è nata, alla “repubblica federativa” di cui tratta Montesquieu (1965: IX, I).

² Sul vasto e controverso tema dell'identità collettiva ci si limita a citare gli interventi più recenti di Remotti (2007; 2017), Bauman (2009), Fabietti (2013), Jullien (2018), Fukuyama (2019).

fondata su una grande solidarietà costituita dal sentimento “dei sacrifici già fatti e di quelli che si è disposti a fare”. Si sceglie, dunque, di appartenervi, si sceglie di “identificarvisi”. Questo è vero, tuttavia, anche per l'Unione europea, per quanto essa non sia né una nazione, né uno Stato³: anch'essa è, in questo senso, l'esito di un “plebiscito di tutti i giorni”. Ma in che termini essa possiede (se la possiede) un'identità?

Ampio è stato il dibattito sulla esistenza e sulla natura di un'“identità europea”⁴. Com'è stato giustamente ricordato, la parola “identità” deriva dal latino *idem* e copre un'area semantica che ci parla di somiglianze esistenti oggettivamente, riferendosi, inoltre, alla percezione psicologica di tali somiglianze e alla conseguente strutturazione di relazioni sociali – e politiche (Xiaomei-Shimin 2014: 155-173). Inoltre

l'identità politica si riferisce a unità politiche (nazione, Stato, città, regione), aree geografiche e gruppi cui qualcuno sente di appartenere. Esse sono, in un senso significativamente soggettivo, parte della sua propria identità sociale; fanno parte di queste unità e gruppi cui costui è legato da forte lealtà, obbligazione o dovere (Rosenbaum 1975: 3-35).

Tuttavia, come nota Tom Bryder (Bryder 2005: 37): “il primo requisito per una identità politica consiste nel riconoscimento di un sé distinto da altri”. E tale sé distinto dagli altri potrebbe trovarsi in quell'articolo del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea* che, assieme al *Trattato sull'Unione europea*, costituisce i “Trattati di Lisbona”, l'articolo 20 istituyente la cittadinanza dell'Unione, come “cittadinanza aggiuntiva” – e non sostitutiva della cittadinanza nazionale; quattro diritti delineano l'essere cittadini dell'Unione europea: 1) il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri; 2) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono “alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”; 3) il diritto di godere nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; 4) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (diritti esposti analiticamente negli artt. 21-25).

Anche limitandosi soltanto a quanto detto fino a qui, alla domanda “Quale tipo di identità risulta dalla garanzia assicurata di questi diritti?”, la risposta è: “Un'identità ‘giuridica’ e ‘istituzionale’”. Potremmo dire, dunque, che l'“essenza” dell'Unione europea è il “diritto” e il “potere del diritto nella sua realtà istituzionale”. Per “istituzione” qui si intende una configurazione delle relazioni fra Stati e fra gli individui e le organizzazioni sovranazionali e interindividuali il cui scopo è conservare e attuare norme sottratte all'arbitrio individuale, all'arbitrio statale e al possibile arbitrio sovranazionale.

³ “Creata attraverso un Trattato internazionale, l'Unione ha sviluppato un sistema giuridico e politico originale, senza precedenti storici [...]” (Gozi 2011: 13).

⁴ Passerini (1998), Le Goff (2006) e Todorov (2019) sono sostenitori di una unità storico-culturale dell'Europa; Rossi (2016) è fautore di una “identità multipla” sotto il profilo culturale e sociale; Vissol (2019) ravvisa incongruità fra le eredità storico-politiche europee e quello che l'Europa vorrebbe essere oggi come Unione europea.

Tali norme sono pattuite tra gli Stati che si riconoscono nel *corpus* di principi enucleati dal TUE. L'istituzione è considerata qui come "forma" giuridica attraverso la quale si attua il diritto, come estrinsecazione della sostanza "diritto". Ma come nasce il diritto dell'Unione europea, il diritto fondamentale che è articolato nei due Trattati (e nei Trattati che li hanno preceduti)? Si tratta di una domanda di fondamentale importanza per "stringere più da vicino" l'identità dell'Unione europea: l'identità è quello che è esclusivamente grazie al processo attraverso il quale essa si forma (secondo un paradigma che risale a G.B. Vico e a G.F.W. Hegel).

2. Gli Stati membri come istituenti

Il diritto fondamentale dell'Unione europea nasce dall'"accordo" degli Stati membri, parallelamente alla nascita del mercato comune e allo sviluppo di quest'ultimo verso il "mercato unico". È il vertice dei capi di Stato e di governo, fin dal principio della vicenda dell'integrazione europea, a creare sostanzialmente i Trattati, sia pure attraverso la convocazione di Conferenze inter-governative o di Convenzioni, e a gestirne gli emendamenti (secondo l'art. 48 del TUE). Il Consiglio europeo è effettivamente il maggiore potere costituente nell'Unione europea (maggiore: ruolo rilevante hanno, al presente, sia il Consiglio dei ministri dell'UE, sia la Commissione, sia il Parlamento europeo; cfr. art. 48 TUE, § 3) ed è il "soggetto istituyente" (Lapassade 1974: 119-122; Amodio 2013: 7-13; 15-21; 22-41) del quadro istituzionale grazie al quale l'Unione si muove, "funziona". Un soggetto istituyente "plurale", costruito sulla base dell'accordo fra i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea, i capi di Stato e di governo.

Dire "accordo" equivale a dire "mediazione" fra interessi non eccessivamente divergenti; una mediazione che è possibile soltanto attraverso l'utilizzo di procedure *ad hoc* anche in sede di creazione e di emendamento dei Trattati. L'intero apparato istituzionale dell'Unione europea può essere descritto efficacemente come una rete di mediazioni fra istituzioni e rappresentanze della società civile (rappresentanze giuridicamente paritarie, ma non paritarie dal punto di vista socio-economico). Lo stesso procedimento legislativo (o "procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto") dal quale nascono le leggi europee conformi ai Trattati (in un arco di materie non immediatamente politiche) è un'architettura di mediazioni fra Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo e Commissione europea, come si evince dall'art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La procedura pone sullo stesso piano gli attori istituzionali (secondo un sistema, quasi, di *check and balance*) e dall'uguaglianza del "peso" istituzionale fa derivare la necessità di un accordo condiviso. L'uguaglianza può essere ricondotta alla procedura che viene a essere, così, l'essenza del complesso istituzionale detto "Unione europea" in quanto fondata sul concetto di "uguaglianza giuridica".

Ma l'uguaglianza giuridica è un'uguaglianza fra diversi non soltanto perché gli Stati membri che compongono l'Unione hanno diverso peso economico e finanziario, ma perché ciascuna istituzione coinvolta nel processo di legislazione ordinaria opera,

al proprio interno, come rilevato, a suo tempo, da Mario Telò (Telò 2004: 145 ss.), attraverso logiche diverse: logica della competenza o "tecnocratica" (logica "piramidale") la Commissione europea, logica intergovernativa o "diplomatica" (logica del conflitto controllato da finalità "extra-conflittuali") il Consiglio europeo e il Consiglio dei Ministri dell'UE, logica democratica (logica del rapporto fra maggioranza e minoranza) il Parlamento europeo. Logiche diverse la cui coesistenza all'interno di uno stesso sistema di *governance* ha motivazioni storiche ben precise, fondamentali per comprenderne il presente: l'egemonia statunitense sull'Europa occidentale (dal 1945 al 1991, almeno), la ricostruzione delle infrastrutture europee con capitale statunitense, grazie all'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica, creata, attraverso la firma di una apposita convenzione, a Parigi, il 16 aprile 1948, e la costituzione di un primo mercato europeo integrato. Tali motivazioni possono spiegare perché il sistema europeo è fin dalla sua nascita prevalentemente economico (commerciale) e soltanto in piccola parte politico. L'integrazione di tali diverse logiche, operante, in parte, fin dal tempo della CECA (fino al 1979: logica diplomatica-logica tecnocratica; dopo il 1979: logica diplomatica, logica tecnocratica e logica democratica), era dovuta alla necessità di gestire in comune le implicazioni della appartenenza al "blocco occidentale"; poi alla necessità di gestire in comune le turbolenze del mercato; infine, alla necessità di gestire in comune le turbolenze monetarie dopo l'abolizione del *gold standard* a opera del presidente statunitense Nixon (dal "piano Werner" all'istituzione dell'euro).

Quello che gli Stati dell'Europa non riuscivano a gestire da soli, via via che l'economia mondiale si multi-nazionalizzava, lo delegavano alla Comunità europea. Non a caso, l'ambito in cui l'UE è più integrata è, come già si è rilevato, l'ambito economico (soprattutto commerciale) e, almeno in parte, l'ambito monetario. Integrazione che ha dato prova di sé anche nel momento della recente crisi finanziaria, in una economia globale ormai transnazionale in cui il settore europeo del credito è stato salvato soltanto dalla tempestiva azione della Banca Centrale Europea.

Ci troviamo di fronte a un'organizzazione internazionale *sui generis* (grazie, ad esempio, al primato del diritto comunitario sui diritti nazionali e alla diretta applicabilità del diritto comunitario all'interno degli Stati membri cresciuti insieme sulla base del mercato comune e poi del mercato unico) la cui identità e la cui genesi è procedurale, giuridico-istituzionale e centrata sulla costituzione e sull'approfondimento del mercato unico e che è opera di minoranze organizzate che hanno agito sul piano diplomatico, di classi politiche, come direbbe Gaetano Mosca. Nel concreto, i governi degli Stati membri hanno dato luogo all'integrazione europea e all'UE, e nessun altro. L'identità procedurale-istituzionale è posta in essere dalla logica intergovernativa. Il fondo dell'identità procedurale-istituzionale europea è intergovernativo, diplomatico.

A partire da tale complessa identità, tuttavia l'UE non può fissare una propria identità politica nel senso ordinario (statal-nazionale) del termine (Isiksel 2018): perché essa è ancora legata, simbolicamente, in modo esclusivo, o quasi, agli Stati-nazione che la compongono. Nell'UE, l'appartenenza è sentita "in prima battuta" come appartenenza allo Stato membro di cui si è cittadini e soltanto "in seconda battuta" come appartenenza all'Unione.

3. L'Unione europea: triangolo istituzionale, quadrato istituzionale, poligono istituzionale o...“sistema”?

Istituzionalmente, l'UE è difficilmente afferrabile dai comuni apparati concettuali basati su logiche a due valori (ad esempio: federazione/confederazione, Stato o area di libero scambio) o presupponenti il modello dello Stato-nazione moderno o dello Stato federale. Nel suo funzionamento legislativo, essa appare come un “triangolo istituzionale” (Commissione, Consiglio dei Ministri, Parlamento europeo); ma è tutt'altro che estraneo alla legislazione (se non altro perché produce la legge fondamentale dalla quale tutte le altre derivano) il Consiglio europeo. Il “triangolo” diventa, quindi, un “quadrato”. Ma come non considerare, anche, il ruolo che nelle decisioni europee hanno i pareri di Banca Centrale Europea, Corte di Giustizia, Corte dei Conti, Comitato delle Regioni, Comitato Economico e Sociale? Il “quadrato” diventa, dunque, un “poligono”. Ma una “cosa” non può essere triangolare, quadrata e anche poligonale nello stesso tempo e sotto il medesimo aspetto. Ecco che si impone una lettura sistemica (Bertalanffy 1968) che permette di considerare il complesso istituzionale europeo come una rete, un *network* nel quale si intrecciano “decisioni” “mediate” e “consultazioni” “forti”, fondate su logiche di “molteplice” natura convergenti in obiettivi economici unitari di politica commerciale e monetaria.

Tuttavia, un *network* procedurale, giuridico, economico sembra poter suscitare ben pochi processi di identificazione, soprattutto nelle masse elettorali e produttive. Si potrebbe anche dire che l'UE è “an intermediary identity between the national and the global”, come si legge nella *European Issue* n. 466 della Fondation Robert Schuman. Ma il potenziale identitario di questa indicazione (o constatazione?) è anch'esso molto basso, in quanto chi si trova nell'Unione europea vive in una strutturazione procedurale sulla quale ben di rado riflette e che, sul piano emozionale, non presenta molte suggestioni. Nell'epoca delle masse, questo non è un difetto di poco conto.

È un male, questo, oppure, soltanto, l'esito di un processo di integrazione di fatto attuato fin dal principio (e nonostante le intenzioni) come “distaccamento” di una governance economica mondiale e di un'economia politica vincolata all'economia finanziaria?

4. L'Unione europea come rete di accordi

L'Unione europea è l'esito di una rete di accordi fra *giuridicamente* uguali ed “economicamente” ineguali. Una rete di accordi che ha generato, nel tempo, un sistema di *overlapping institutions* al di sopra degli Stati membri che le hanno prodotte. Un sistema che non è, completamente, né una federazione, né una confederazione, né una mera “area di libero scambio”, ma un insieme di modalità in grado di stabilizzare mercato e moneta nel continente europeo con sovrastrutture giuridiche conformi a queste finalità. Queste sovrastrutture hanno generato una rete di procedure che hanno assunto, di fatto, una funzione di valori; questi ultimi, d'altro lato, si sono concretizzati configurando i valori stessi come procedura.

Mercato unico, moneta unica, primato del diritto comunitario hanno garantito, fino a ora, l'unità della *governance* europea, generando una identità unitaria che si sostanzia nelle quattro libertà e nei corrispettivi valori etico-giuridici. Questa *governance* è l'esito di uno *spill over* economico-giuridico ed etico. Un processo, questo, che ha prodotto un'identità non specificamente europea e, soprattutto, che non ha prodotto un'identità nel senso che comunemente, in ambito di studi politici, si attribuisce alla parola "identità". Se andiamo con la mente ai processi di formazione delle identità all'interno degli Stati europei, troviamo, costantemente, una cultura egemone che ha finito per imporsi sulle altre, come già si è accennato. Una cultura egemone che si è accompagnata a un insieme di interessi economici, geoeconomici e geopolitici assai specifici. Nell'Unione europea è difficile parlare di una "cultura egemone"; sotto il profilo linguistico, l'Unione europea ha come lingua comune la lingua inglese, vale a dire la lingua di un paese che sta cercando di dissociarsi dall'unità europea, e la sua cultura non si differenzia nettamente da quella comunemente "occidentale". Sotto il profilo economico, è difficile negare che la transnazionalizzazione dell'economia, conseguente alla fine della "guerra fredda", abbia portato a una configurazione dell'economia stessa in "stringhe" (nel senso che questo termine assume nell'informatica) di settori produttivi e alla costituzione di fasce geoeconomiche transnazionali, per quanto legate a interessi nazionalmente configurati, legate a interessi di portata geopolitica extra-europea. Il potenziamento degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) configura l'economia europea come parte, come luogo di mediazione continentale di politiche non-europee, come le politiche di stabilità del Fondo Monetario Internazionale, generate da un assetto interno che ricorda la logica di mediazione intergovernativa (in un quadro transnazionale di *global polity*) (Cassese 2013: 15-62). In questi termini non si sono potuti configurare interessi specificamente europei e, quindi, non c'è da stupirsi che non si sia potuta configurare, realmente, una politica estera europea.

Il proceduralismo europeo è più adatto alla traduzione "locale" in pratica del complesso dei valori espressi nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948. Valori nati dalla cultura illuministica europea, ma con pretese sovranazionali – ciò che Serge Latouche ha denominato, con intenti critici, l'"occidentalizzazione del mondo" (Latouche 2002).

Ma in quale senso la *procedura* ha valore identitario? Numerosi studi sulla dinamica istituzionale europea hanno evidenziato come il funzionamento stesso del "triangolo istituzionale" consista in una rete di mediazioni interistituzionali e di controlli reciproci fra le istituzioni. In altri termini, somma è la cura di non lasciare accumulare asimmetrie di potere decisionale – cura che rinvia per analogia a uno dei temi forti del pensiero politico liberale; se si è potuto sostenere che esiste un deficit democratico nell'Unione europea, non si è mai affermato che in essa vi sia un deficit di liberalismo. L'identità dell'Unione, dunque, è una identità liberale? Senz'altro; ma tale identità è meno "forte" e meno "suggestiva" delle antiche identità nazionali. Essa si stempera in una rete di attitudini comportamentali delle istituzioni europee e dei loro amministratori che prendono corpo nella inclinazione al dialogo razionale; che, tuttavia, non è "europeo", ma "umano". Il senso di appartenenza di coloro che sono partecipi, a diversi

livelli, del dialogo razionale è primariamente “intellettuale” e soltanto in seconda battuta “emotivo”. Ed esso deve essere fonte di conflitti, come ha notato Fligstein (2008: 18), perché il processo di integrazione europea, sul piano socio-economico, ha ripartito i cittadini europei in tre gruppi: coloro che hanno beneficiato grandemente del processo stesso; coloro che ne hanno beneficiato parzialmente; e coloro che non ne hanno affatto beneficiato. Le classi più agiate sono le più “europeiste”, le classi medie sono le più “nazionaliste”, soltanto in parte “europeiste”, mentre le classi lavoratrici e le classi più povere sono ben poco europeiste. Undici anni più tardi, Ottaviano (2019: 99) può sottolineare come l’“evoluzione recente della geografia economica europea” abbia promosso “una maggiore disuguaglianza regionale che ben spiega la crescente polarizzazione politica fra “centri” dominanti e “periferie” dimenticate”. Alla disuguaglianza sociale crescente si somma, quindi, la disuguaglianza regionale: due fattori che non favoriscono l’approfondimento dell’identità europea e che agiscono, anzi, nella direzione opposta a quella della creazione di una identità politica transnazionale in cui coesistano le diverse identità nazionali⁵. La coesistenza e la disuguaglianza socio-economica sono in conflitto fra loro, soprattutto da quando la *communis opinio* mondiale si sostanzia della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo* (o, addirittura, dalla *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* francese del 1789 e dal pungolo ad adeguare a essa la realtà socio-istituzionale rappresentato dalle Internazionali socialiste tra XIX e XX secolo). Il dialogo razionale fra le istituzioni europee, in altri termini, viene apprezzato, come valore, da coloro che hanno beneficiato dell’integrazione europea, non più di tanto da coloro che non ne hanno tratto vantaggi socio-economici. Questo perché il “fatto”-Europa non è all’altezza del “concetto”-Europa.

5. Difficoltà dell’identità europea: difetto o pregio?

Non è detto che, sul piano teorico, le difficoltà a “serrare” concettualmente l’identità europea siano segno di un difetto; tali difficoltà, invece, possono essere il segno di una marcata “vocazione” dell’integrazione europea a essere il punto di partenza di una integrazione del “mondo”. “Esattamente” nel segno della profezia kantiana (Carrena-Ingravalle 2008: 143-152) e del dettato di Mario Albertini (1993: 300) ribadito da Roberta De Monticelli (2019: 446-447). Ma la strada che potrebbe portare a tale integrazione non sembra essere una strada politica: bensì una strada economica. È certamente vero, come ha scritto nel 1947 Norberto Bobbio in una recensione a *A Working Peace System* di David Mitrany (Bobbio 1947), che l’economia è un terreno non conflittuale soltanto quando gli interessi che vi operano non sono conflittuali; ma è altrettanto vero che quando le *overlapping institutions* operassero per la realizzazione di un’equa ripartizione della ricchezza prodotta in Europa, come nel mondo, l’integrazione economica sarebbe il fattore più efficace per scongiurare i rischi di conflitti che possano sfociare in guerre. In questo senso, l’integrazione europea potrebbe essere considerata come un anello considerevole delle politiche di pacificazione nel mondo.

⁵ “The European polity does not require a *demos* that replaces national with European identities, but one in which national and European identities coexist” (Risse 2010: 182).

Un'identità etico-giuridica e politica svincolata dal fattore polemogeno delle identità statal-nazionali è certamente il profilo dell'attuale Unione europea; un profilo tracciato dall'integrazione dei mercati e del diritto a partire dalla CECA.

Tuttavia, parlare di identità di una collettività implica necessariamente parlare anche della "differenza" rispetto ad altre identità. La nozione di "differenza" non implica necessariamente il conflitto fra le differenze; il conflitto è soltanto una possibilità nel rapporto fra le differenze. Come ha scritto Bobbio (Bobbio 1997), "conflitto" non significa necessariamente "guerra", per lo meno finché la mediazione pacifica degli interessi è praticabile. Ma il carattere pacifico della mediazione richiede lo sviluppo di una crescente uguaglianza sociale, almeno nei termini di concrete possibilità di mobilità verticale e nei termini dell'attuazione di qualche cosa di analogo o allo Stato sociale, o al New Deal. Analogia problematica, perché, non essendo l'Unione europea uno Stato, è molto arduo immaginare come potrebbe configurarsi un'Europa sociale; lo Stato sociale, nelle sue diverse forme, è stato una "rivoluzione sociale dall'alto" che ha creato, ovunque essa sia stata attuata, fortissimi meccanismi di identificazione, fortissima compattezza sociale, fortissimo senso di appartenenza – racchiusi, però, in cornici nazionali e attuati da burocrazie nazionali alle dipendenze di esecutivi forti. Nell'attuale configurazione dell'Unione europea, le politiche sociali non sono comunitarizzate, come non lo è un altro settore di notevole importanza sociale, il settore che ha come problema i flussi migratori e la ardua armonizzazione fra diritti dell'uomo e reali condizioni di accoglienza dei rifugiati nei paesi membri dell'Unione europea.

In queste condizioni, l'identità amministrativo-procedurale dell'Unione europea poggia su di un terreno assai labile, almeno sotto il profilo della psicologia politica; essa è un'identità fondata su di un percorso storico, il percorso dell'integrazione europea degli ultimi settant'anni, il cui contenuto è commerciale, giuridico, amministrativo, non politico, bensì cosmopolitico. Questo indica con chiarezza che "Europa" è una specificazione economica, giuridica e amministrativa di un, per lo meno tendenziale, governo o, meglio, di una *governance* tendenzialmente "mondiale". La stessa idea di pace (*Titolo I Disposizioni comuni, art. 3, comma 1*) non è specificamente europea (se non per le sue radici umanistiche e illuministiche), ma "umana".

6. Identità europea e identità umana

Leggiamo il Titolo I, *Disposizioni comuni, art. 2 del Trattato sull'Unione europea*:

L'Unione si fonda sui valori del rispetto 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 alle minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Questi valori identificano la cosmòpoli, non soltanto l'Europa. Nel 1942 Otto Neurath rilevava che la "*Dichiarazione* americana di indipendenza parla di 'vita, libertà e perseguimento della felicità' come di 'diritti inalienabili'" (Neurath 2016: 44). Si tratta

dei medesimi diritti inalienabili garantiti non soltanto dalle disposizioni generali del *Trattato sull'Unione europea*, ma anche dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Diritti inalienabili che configurano sia la *Carta atlantica* (1941), sia la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* (1948), un "decalogo per 7 miliardi di persone", come ha scritto Antonio Cassese (2005: 9-95). Il cittadino europeo, come cittadino del mondo, gode della protezione accordata da tali diritti. Di fronte a essi le specificazioni etnologiche, culturali, linguistiche, di genere sono manifestamente inessenziali: i diritti hanno come oggetto l'"essere umano", le procedure di tutela hanno come oggetto l'essere umano. Ne risulta una identità umana, non semplicemente europea. Si configura, così, una scala che va dalle identità locali, alle identità nazionali, alle identità sovranazionali-regionali, all'identità mondiale, in un "percorso" di sempre maggiore generalizzazione e formalizzazione che corre parallelo alla tendenza delle economie locali, nazionali, sovranazionali-regionali a farsi economia-mondo, e alla tendenza dei diritti locali, nazionali, sovranazionali-regionali a farsi diritto cosmopolitico. *E pluribus unum*: ma l'unità non ha altra identità che quella umana.

Sotto questo profilo, le difficoltà nell'identificare l'Europa al di là della dimensione procedurale, giuridica, economica non sono rivelatrici di una "carezza", ma sono il segno di una tendenza, pur contrastata da vigorosi "contro-movimenti" (Ottaviano 2019: 3-26), a una *governance* globale (Cassese 2006; 2013: 15-62).

Bibliografia

- Albertini Mario (1993). "L'identità europea e la crisi della ragione". In Id.: *Il federalismo*. Bologna: Il Mulino.
- Amodio Emanuele (2013). *Stato e burocrazia. Percorsi per una antropologia delle istituzioni amministrative*, tr. it. di A. Chersi. Ragusa: Edizioni La Fiaccola.
- Bauman Zygmunt (2009). *Intervista sull'identità*, a cura di B. Vecchi. Roma-Bari: Laterza.
- Bertalanffy von Ludwig (1968). *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppi, applicazioni*. Milano: ILI.
- Bobbio Norberto (1947). "Federalismo e funzionalismo". *Comunità*, n. 19, 20 settembre.
- Id. (1997). *Il problema della guerra e le vie della pace*. Bologna: Il Mulino.
- Bryder Tom (2005), "European Political Identity. An Attempt at Conceptual Clarification". *Psicologia Politica*, n. 31, 37-50
- Čakotin Sergeij (1964). *Tecnica della propaganda politica* (1950), tr. it. di P. Angarano. Milano: Sugar.
- Carena Tiziana Cesarina, Ingravalle Francesco (2008). "Kant, per la pace perpetua: attualità e inattualità. Un'opportunità per la filosofia contemporanea". *Fenomenologia e Società*, n. 3, 143-152.
- Cassese Antonio (2005). *I diritti umani oggi*. Roma-Bari: Laterza.
- Cassese Sabino (2006). *Oltre lo Stato*. Roma-Bari: Laterza.
- Id. (2013). *Chi governa il mondo?*. Bologna: Il Mulino.
- De Monticelli Roberta (2019). "Sette tesi filosofiche sull'Europa e la democrazia". *Il Mulino*, n. 3, 446-447.
- Fabietti Ugo (2013). *Identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*. Roma: Carocci.
- Fioravanti Maurizio (2002). *Stato e costituzione*. In Id. (a cura di): *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*. Roma-Bari: Laterza.
- Fligstein Neil (2008). *Euroclash: The EU, European Identity, and The Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Freud Sigmund (1973). *Totem e tabu* (1913), tr. it. di A. Pandolfi. Milano: Garzanti.
- Id. (1976). *Psicologia delle masse e analisi dell'io* (1921), tr. it. di E. A. Panaitescu. Torino: Boringhieri.
- Fukuyama Francis (2019). *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*. Torino: UTET.
- Horkheimer Max, Adorno Wiesengrund Theodor (1966). *Lezioni di sociologia*, tr. di A. Mazzone. Torino: Einaudi.
- Gozi Sandro (2011). *Il governo dell'Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Isiksel Turkuler (2018). *Square Peg, Round Hole: Why the EU Can't Fix Identity Politics*. LSQS: London School of Economics and Political Science, paper n. 128, January.
- Jullien François (2018). *L'identità culturale non esiste*. Torino: Einaudi.
- Lapassade Georges (1974). *L'analisi istituzionale*, tr. it. di C. Casnati, con prefazione di R. Carli. Milano: ISEDI.

- Latouche Serge (2002). *L'occidentalizzazione del mondo: saggio sul significato, la portata e i limiti dell'uniformazione planetaria*, tr. it. di A. Salsano. Torino: Bollati Boringhieri.
- Le Bon Gustave (2012). *Psicologia delle folle* (1895), tr. it. di L. Morpurgo, introduzione di P. Melograni. Milano: TEA.
- Le Goff Jacques (2006). *Il Medioevo. Alle origini dell'identità europea*. Roma-Bari: Laterza.
- Montesquieu Charles de Secondat barone di (1965). *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, seconda edizione aggiornata. Torino: UTET.
- Neurath Otto (2016). *L'utopia realmente possibile*, a cura di T.C. Carena, F. Ingravalle. Milano: Mimesis.
- Ottaviano Gianmarco (2019). *Geografia economica dell'Europa sovranista*. Roma-Bari: Laterza.
- Passerini Luisa (1998). *Identità culturale europea. Idee, sentimenti, relazioni*. Firenze: La Nuova Italia.
- Remotti Francesco (2007). *Contro l'identità*. Roma-Bari: Laterza.
- Id. (2017). *L'ossessione identitaria*. Roma-Bari: Laterza.
- Renan Ernest (1993). *Che cos'è una nazione?* (1892), tr. it. di S. Lanaro. Roma: Donzelli.
- Risse Thomas (2010). *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Rosenbaum Walter A. (1975). *Political Culture*. New York: Praeger Publishers.
- Rossi Pietro (2016). *L'identità dell'Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Telò Mario (2004). *Dallo Stato all'Europa. Idee politiche e istituzioni*. Roma: Carocci.
- Todorov Tzvetan (2019). *La cultura come identità dell'Europa*. Milano: Garzanti.
- Vissol Thierry (2019). *Europa matrigna. Sovranità, identità, economie*. Roma: Donzelli.
- Xiaomei-Shimin (2014). "Political Identity: A Perspective from Cultural Identity". *Social Sciences in China*, n. 35, 155-173.



Il mondo ecclesiale italiano e il dibattito sulle radici cristiane dell'Europa

Luca Barbaini

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi anni gli studi europei si sono soffermati, da differenti approcci metodologici, sul dibattito che aveva accompagnato i progetti messi in campo all'inizio del nuovo secolo per riformare le istituzioni comunitarie (Pii 2018). La crisi attraversata, dopo il referendum francese del 2005, dal processo di integrazione europea avrebbe inevitabilmente spinto la ricerca accademica e gli opinionisti a riflettere sulle peculiarità e, al tempo stesso, sulle lacune del percorso sino ad allora compiuto, contribuendo – quasi di riflesso – a suscitare un ampio confronto sui temi affrontati in questa fase all'interno delle istituzioni europee per riformare l'assetto comunitario. In effetti, le questioni su cui l'Unione aveva scelto di interrogarsi erano sembrate rivelarsi immediatamente quanto mai cruciali – sia pure nella loro varietà – sotto un profilo ideale e valoriale, prima ancora che meramente politico. Si ricordi, ad esempio, il frequente richiamo a concetti come la sussidiarietà nella definizione dei rapporti fra gli Stati membri e l'Unione europea. Fra i temi che avevano animato il dibattito dei primi anni del nuovo millennio non possono essere dimenticati, ovviamente, i numerosi interventi volti a chiedere alle istituzioni comunitarie di inserire un esplicito accenno alle radici cristiane dell'Europa nel Preambolo del trattato costituzionale a cui, dai primi mesi del 2002 al luglio del 2003, aveva iniziato a lavorare un'apposita Convenzione su mandato del Consiglio europeo svoltosi a Laeken nel dicembre del 2001. Come noto, simili richieste erano state ufficialmente formulate dalla Santa Sede, ma avevano immediatamente riscosso un notevole consenso in seno ad ampi settori – non solamente di matrice cattolica – del mondo politico e culturale europeo. Degno di nota, fra l'altro, il favore con cui tali istanze erano state avanzate anche da parte significativa degli ambienti intellettuali di estrazione "laica". In questa sede può risultare tuttavia interessante soffermarsi, sia pure fuggacemente, sulle ragioni che avevano indotto la Santa Sede ad avanzare simile richiesta e sul retroterra intellettuale che ispirava la posizione vaticana.

Sono note le vicende storiche che avevano portato gli Stati membri a convenire sull'opportunità di giungere quanto prima a redigere una Costituzione capace di risolvere i problemi istituzionali su cui il precedente Trattato di Nizza non era stato capace di dare una risposta definitiva. La svolta si sarebbe registrata in occasione del Consiglio europeo di Laeken, in programma dal 14 al 15 dicembre 2001, con la decisione di affidare a un apposito organo istituzionale straordinario, la Convenzione europea

sul futuro dell'Europa, il compito di redigere – sotto la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing a cui erano stati affiancati Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene – una bozza di costituzione da sottoporre a una successiva Conferenza intergovernativa che, in base agli accordi di Laeken, sarebbe stata infine sottoposta alla ratifica dei singoli Stati. Nel corso degli stessi mesi la Santa Sede aveva scelto di fare sentire la sua voce per chiedere il riconoscimento delle radici cristiane del continente nel trattato. La questione è già stata ampiamente studiata da un punto di vista giuridico. In sede storica, invece, rimangono non pochi quesiti sulle motivazioni che avevano ispirato la strategia vaticana e sugli effetti suscitati, nel medio periodo, da simili richieste sul dibattito che si era inevitabilmente aperto negli ambienti ecclesiali. Molti di questi interrogativi sono destinati, verosimilmente, a rimanere senza risposta ancora per diverso tempo. L'indisponibilità di fonti inedite riferibili all'attività della Segreteria di Stato Vaticana o, ad esempio, alla pubblicistica cattolica costringerebbe – quasi inevitabilmente – ad atterrarsi alla mera cronaca. Quanto detto non esclude, però, che l'argomento possa essere accostato in una prospettiva storica di più lungo periodo che si prefigga di fare luce sulle modalità con cui la Santa Sede, e lo stesso mondo ecclesiale italiano del secondo dopoguerra, avevano iniziato a riflettere sulle radici cristiane del vecchio continente, giungendo – non senza alcuni distinguo – a focalizzarsi sulla possibile correlazione fra simile tema e i progetti messi in campo per arrivare a un'effettiva unità europea nell'ambito dei confini entro i quali, suo malgrado, era stata costretta a muoversi la politica estera dei paesi occidentali agli inizi della guerra fredda. Ne potranno emergere alcune indicazioni per meglio contestualizzare l'indirizzo che, verosimilmente, aveva ispirato l'azione della Santa Sede anche nei primi anni del nuovo millennio.

2. Gli anni Cinquanta

In effetti, la nettezza con cui la Segreteria di Stato Vaticana aveva scelto di rivolgersi alle istituzioni comunitarie, in coincidenza del Consiglio europeo di Laeken nel dicembre del 2001, per chiedere di dedicare un esplicito richiamo alle radici cristiane del vecchio continente nel Preambolo del futuro trattato costituzionale europeo, induce a interrogarsi sulle peculiarità dell'approccio sino ad allora riservato dalle varie anime del mondo ecclesiale – e dagli stessi pontefici – al processo di integrazione europea. Non sarebbe possibile, ovviamente, dilungarsi in un articolato esame delle numerose sensibilità che avevano attraversato gli ambienti cattolici del secondo dopoguerra, condizionandone in non poche circostanze anche i giudizi sui temi europei. Basti ricordare la difficoltà di interpretare secondo un univoco metro di giudizio le sfumature con cui le diverse articolazioni del mondo cattolico italiano – nelle sue componenti ecclesiali, gerarchiche, associative e politiche – si erano accostate ai problemi legati alla ricostruzione, alla futura collocazione del paese nel contesto internazionale e allo stesso processo di integrazione europea (Giovagnoli 1982; Formigoni 1996). È necessario limitarsi alle informazioni offerte dai documenti magisteriali e dalla pubblicistica cattolica, soffermandosi con particolare attenzione sul mondo ecclesiale.

Molto si è scritto, ad esempio, sull'attenzione con cui i pontefici, ad iniziare da Pio XII, avevano guardato agli sforzi compiuti per giungere a una reale unità politica del vecchio continente nel quadro di quella piccola Europa che si era delineata agli inizi della guerra fredda (Chenau 1990). Le fonti non sembrano lasciare dubbi sull'insistenza con cui il magistero pontificio – sin da Pio XII e, in un certo senso, già da Pio XI o da Benedetto XV – si sia soffermato sull'Europa, mettendo in guardia dai pericoli del nazionalismo:

La Santa Sede – osserva Andrea Riccardi – si rifiuta ad ogni nazionalizzazione non solo in forza della storia plurisecolare, ma con l'intransigenza di una missione di primato universale, che considera metastoricamente fondata. Così il papato resta l'ultima istituzione europea non nazionale e non nazionalizzata, soprattutto dopo il crollo degli imperi multinazionali con la Prima Guerra Mondiale (Riccardi 1999: 27).

Da qui – a giudizio dello storico romano – la determinazione con cui, nel turbine della grande guerra, Benedetto XV si era pronunciato sull'argomento, presentando l'Europa come il "giardino del mondo" divenuto "un vasto campo di battaglia". Non meno deciso l'impegno con cui Pio XI, di fronte alla repentina affermazione dei regimi totalitari durante gli anni Trenta, aveva cercato di arginare il diffondersi delle pulsioni nazionaliste fra i cattolici europei – si ricordi, ad esempio, la condanna pontificia dell'*Action Française* – in nome della vocazione universale che, da sempre, aveva guidato la Chiesa di Roma.

Il repentino deterioramento delle relazioni fra i vincitori della seconda guerra mondiale avrebbe costretto anche Pio XII a denunciare i pericoli legati al riemergere delle pulsioni nazionalistiche che avevano portato al recente conflitto, non facendogli dimenticare di spronare le "forze unitrici e unificatrici"¹ del continente a lavorare per l'Europa. La ricerca storica si è ampiamente soffermata sulla puntualità della riflessione dedicata da papa Pacelli a simili temi. In occasione dell'allocuzione rivolta a una delegazione della stampa elvetica nell'aprile del 1946 avrebbe indicato nella Svizzera un modello di riferimento a cui ispirarsi, non esitando a scorgervi "in piccolo ciò che non pochi vedono in grande per l'Europa, come un varco di salvezza"². La parola di Pio XII non avrebbe esitato a farsi più accorata negli anni successivi, schierandosi a favore dei tentativi messi in campo dai paesi occidentali per giungere a un'effettiva cooperazione politica a livello continentale. È ancora Riccardi a porre l'accento sull'eccezionalità del momento storico:

La S. Sede si era sentita reliquia di un'Europa sovranazionale che non esisteva più nel mondo delle nazioni; ma con il secondo dopoguerra l'Europa poteva prendere corpo. Così sul quadro europeo si potevano proiettare tutti i tentativi di superare l'orizzonte nazionale e la volontà di tracciare uno scenario universale trascendente le nazioni. L'"universale" comincia ad esistere a partire da un quadro politico: questo spiega l'impegno del Vaticano di Pio XII al progetto della Comunità Politica voluto da De Gasperi, Schuman e Adenauer. È un'occasione troppo importante perché la S. Sede faccia mancare il suo appoggio (Riccardi 1999: 33).

¹ L'espressione è desunta dal radiomessaggio natalizio del 24 dicembre 1945 (Pio XII 1961, t. VII: 303-315).

² Si veda il testo dell'allocuzione a una delegazione della stampa elvetica, 14 aprile del 1946 (ivi, t. VIII: 43-44).

Lo stesso Andrea Riccardi ricorda, tuttavia, come “la piccola Europa non è l'Europa della Chiesa che aspira ad un insieme più ampio: è un passo importante in quella direzione” (ivi: 34). Devono essere interpretate in questa prospettiva le differenze dei giudizi elaborati sull'argomento in seno agli stessi ambienti vaticani, ad esempio, fra l'indirizzo dichiaratamente antisovietico del cosiddetto partito romano e le posizioni più distensive degli ecclesiastici vicini a mons. Giovanni Battista Montini, sino alla linea ispirata a un maggiore pragmatismo che faceva capo a mons. Domenico Tardini. Indicativa la lungimiranza con cui, nei suoi interventi, papa Pacelli avrebbe dato prova di sapere compendiare le motivazioni ideali che spingevano la Santa Sede – sia pure nella molteplicità dei vari indirizzi presenti in seno alla Curia romana – a guardare con favore l'anelito europeista avvertito da parte significativa delle classi dirigenti cattoliche nel corso di questi anni, guardandosi comunque dall'accondiscendere pedissequamente agli inviti del governo americano a schierarsi – insieme ai *leader* delle altre Chiese cristiane – contro il blocco sovietico in difesa dei valori dell'Occidente e del cosiddetto mondo libero. Sullo sfondo erano destinate a rimanere, tuttavia, le preoccupazioni vaticane per la condizione dei cattolici e delle altre confessioni cristiane oltre la cortina di ferro che, sino al Concilio vaticano II, avrebbero alimentato le diffidenze di Roma verso lo stesso Patriarcato Ortodosso di Mosca. L'Europa che si stava profilando nella riflessione pontificia in questa fase sembrava essere destinata, insomma, a prendere atto degli angusti confini imposti dalla guerra fredda, senza per questo dovere rinunciare a guardare – in prospettiva – oltre la divisione del continente imposta dagli accordi di Yalta.

Ne erano indizio, in un certo senso, le tesi sviluppate da papa Pacelli nell'enciclica *Fulgens radiatur*, del 21 marzo 1947, scritta in occasione del XIV centenario della morte di San Benedetto da Norcia (Pio XII 1947). Nei mesi precedenti erano giunte al pontefice numerose richieste da parte di vari cardinali, vescovi ed ecclesiastici che, su impulso dell'abate di Montecassino Ildefonso Rea, chiedevano di nominare Benedetto patrono dell'Europa. Il documento avrebbe evitato di giungere a una formale dichiarazione in tal senso, ma era stato molto esplicito nel qualificare Benedetto come “patriarca” con un chiaro riferimento al contributo esercitato dai suoi scritti e dai monaci appartenenti all'ordine che portava il suo nome nell'edificazione della civiltà europea. Non era difficile scorgere un parallelismo, nelle parole del pontefice, fra la crisi con cui Benedetto aveva dovuto confrontarsi e la situazione contemporanea. La prudenza evidenziata da Pio XII nel giungere a un'esplicita menzione di San Benedetto quale Patrono d'Europa deve essere ricollegata, verosimilmente, al timore che una simile menzione potesse acuire i sospetti di quanti non avevano esitato ad accusare la sede petrina di volere istituire un'indebita correlazione fra il progetto europeista, allora solo agli esordi, e una riflessione di più ampio respiro sul contributo della tradizione cristiana nella costruzione dell'identità culturale europea (Dell'Omo 2015: 47). Il pontefice non avrebbe comunque rinunciato a illustrare il significato della “paternità” di San Benedetto sull'Europa, soffermandosi sulle analogie che sembravano esistere fra i radicali stravolgimenti conosciuti dalla società del Sesto secolo e la crisi del mondo contemporaneo.

D'altra parte, nel corso di questi anni gli stessi termini di "Occidente", "Cristianità" ed "Europa" erano sembrati caricarsi di inediti significati, sino a compendiare il sentire di una nuova generazione. Come sagacemente evidenziato da Philippe Chenaux, ne era conferma il progressivo declino, nella riflessione delle *élite* cattoliche, dell'accezione di "Occidente" – divenuto appannaggio di certo nazionalismo cattolico tipico degli anni Trenta – a dispetto della progressiva insistenza attribuita negli scritti di autori come Maritain al concetto di "nuova cristianità" intesa in una dimensione "risolutamente universalista e profondamente diffidente nei confronti dell'idea di una 'Europa Cristiana'" (Chenaux 1999: 49). Lungi dall'ammiccare a tendenze vagamente intransigenti, verso la metà degli anni Quaranta simile approccio si sarebbe accompagnato al richiamo, da parte di Pio XII, all'idea di un'Europa ispirata a una visione esplicitamente federalista in nome di un superiore interesse generale come testimoniato – stando alle ricerche dello stesso Chenaux – dagli appelli pontifici in occasione del dibattito sulla CED (Chenaux 1990: 186).

Il magistero pontificio non costituisce, ovviamente, la sola fonte su cui soffermarsi. Gli storici si sono concentrati con particolare insistenza sul ruolo di primo piano esercitato da Alcide De Gasperi nell'indirizzare con determinazione, in senso esplicitamente federale, i tentativi messi in campo durante i primi anni Cinquanta per gettare le fondamenta degli Stati Uniti d'Europa. La ricerca si è ampiamente dilungata sulla strategia tessuta da De Gasperi per orientare in tal senso la politica estera italiana, non mancando di concentrarsi sui distinguo delle correnti democristiane con cui si sarebbe dovuto confrontare il Presidente del Consiglio per giungere a un'unità delle varie anime del mondo ecclesiale, dell'associazionismo e del suo stesso partito (Preda 2004). In questa sede sembrano meritare particolare attenzione le sfumature che, per molto tempo, avrebbero continuato ad attraversare la stampa democristiana, l'*intelligentia* cattolica e – come prevedibile conseguenza – parte degli stessi ambienti ecclesiali. D'altra parte, sin da un frammentario esame delle fonti edite non è difficile intuire la distanza fra l'approccio della stampa cattolica degli anni Cinquanta e le ragioni che erano parse contraddistinguere il dibattito sviluppatosi, all'inizio del nuovo secolo, sull'opportunità di un riferimento alle radici cristiane dell'Europa nel futuro trattato costituzionale. Lo stesso Pietro Scoppola, soffermandosi sulle diatribe seguite alla richiesta vaticana, avrebbe messo in guardia dal rischio di fare cenno – senza le necessarie precisazioni di ordine storiografico – al pensiero di De Gasperi in una simile polemica (Scoppola 2009: 83). Il richiamo aiuta probabilmente a collocare in una prospettiva storica di più lungo periodo la lenta evoluzione conosciuta dal dibattito cattolico su questi temi. Gli indizi offerti dallo spoglio dei periodici e dei principali giornali possono essere illuminanti. Bastino alcuni accenni all'evoluzione che, nel corso di questi decenni, avrebbe contraddistinto la stampa cattolica. Lungi dal giudicare come secondaria una seria riflessione intorno alle radici spirituali del vecchio continente, i periodici cattolici del secondo dopoguerra erano sembrati dare per assodata la stretta correlazione fra la tradizione cristiana e un discorso più complessivo sull'identità europea. Da qui, probabilmente, l'esigenza di focalizzarsi sulle possibili ripercussioni politiche di simili tesi, anziché cimentarsi in una discussione spesso giudicata, dagli stessi periodici cattolici degli

anni Cinquanta, come vagamente accademica. Come si vedrà, la questione sarebbe stata affrontata con maggiore attenzione soltanto verso la fine del decennio successivo. La gravità dei temi all'ordine del giorno, nell'immediato dopoguerra, avevano indotto anche la pubblicistica a concentrarsi sui risvolti più squisitamente politici della questione. Non a caso, la ricerca storica si è ampiamente soffermata sulle discrepanze fra la linea esplicitamente euro-atlantica impressa da Alcide De Gasperi al paese e le vaghe pulsioni terzaforziste che attraversavano parte del mondo cattolico, la sinistra democristiana e gli stessi ambienti ecclesiali. Indicative le perplessità espresse dalla rivista della corrente dossettiana, *Cronache Sociali* (Baget Bozzo 1974; Pombeni 1976, 1979), sulla politica estera perseguita dal Presidente del Consiglio. Gli storici non hanno esitato a scorgere nelle argomentazioni utilizzate dalla rivista un profondo anelito riformatore sociale e una sincera tensione ecclesiale che muoveva dal convulso dibattito maturato in seno a parte della giovane *intelligentia* cattolica durante gli anni Trenta sull'urgenza di rifondare in senso cristiano l'antico Stato liberale prefascista. Simili auspici si sarebbero rivelati, però, tanto impegnativi, sul piano ideale, quanto effimeri, su quello concreto, di fronte alla rapida evoluzione dei rapporti internazionali. Può essere interpretata in tal senso la difficoltà a misurarsi realisticamente con la soluzione federalista, nell'ottica di una chiara scelta euro-atlantica, come testimoniato, ad esempio, dal frequente richiamo alle tesi sostenute dal Partito laburista inglese, verso la fine del 1948, a favore di una maggiore autonomia dagli Stati Uniti (Labour Party 1948; Formigoni 1996: 307). Significativo, inoltre, l'auspicio formulato nel 1949 da Gianni Baget Bozzo che, grazie al rinnovato impegno europeo della DC, "sul terreno storico della vecchia Cristianità (il Sacro Romano Impero ossia la 'Piccola Europa')" potesse sorgere "una nuova Cristianità" (Baget Bozzo 1949). La ricerca storica si è ampiamente dilungata sulla ritrosia del periodico dossettiano a tradurre l'approccio ancora vagamente utopico – e, forse, a tratti vagamente "confessionale" – tradito da simili considerazioni in una precisa linea politica capace di confrontarsi con la realtà della situazione internazionale (Formigoni 1996: 119-120, 304-314). Lo stesso Philippe Chenaux, soffermandosi proprio sull'articolo del giovane Gianni Baget Bozzo, nota che "l'europismo, sia pure moderato nella sua formulazione", della rivista dossettiana, "non riesce a dissipare il sospetto di confessionalismo così spesso richiamato a proposito del movimento" (Chenaux 2017). Vi si ricavava, insomma, la distanza fra l'approccio della generazione degli anziani popolari – educati a misurarsi con la contraddittorietà della realtà – e la nuova generazione cattolica – a cui *Cronache sociali* dava voce – ansiosa di una politica, dall'alto valore ideale, ispirata a quell'umanesimo integrale rivendicato a gran voce solo pochi mesi prima dalla sinistra democristiana come principale termine di riferimento, in occasione del terzo congresso nazionale, di fronte alla domanda di Attilio Piccioni su cosa volessero Giuseppe Dossetti e i suoi amici³.

Quanto detto – sia pure fugacemente – sulla varietà delle posizioni politiche che attraversavano le correnti democristiane può aiutare a meglio decifrare le reticenze

³ L'aneddoto è ampiamente noto. Di fronte alla domanda "Voi dossettiani, che volete?", rivolta da Piccioni alla sinistra del partito, in occasione del terzo congresso nazionale della Democrazia Cristiana organizzato a Venezia nel giugno del 1949, la risposta fragorosa dell'assemblea era stata lapidaria: "Vogliamo l'umanesimo integrale" (Chenaux 2006: 83).

di parte degli stessi ambienti ecclesiali. Degna di nota, fra l'altro, la ritrosia dell'auto-revole rivista dei gesuiti romani, *La Civiltà Cattolica*, a cimentarsi in un articolato confronto sulle premesse culturali all'origine della scelta europeista maturata dalla Chiesa di Roma. La ricerca storica non ha mancato di evidenziare come simile approccio intellettuale avesse contribuito a condizionare i giudizi dei gesuiti romani sul progressivo deterioramento dei rapporti internazionali seguito alla fine della collaborazione fra i vincitori della seconda guerra mondiale, spesso relegando la testata su una linea marcatamente anticomunista tanto prevedibile – nel contesto di questi anni – quanto scarsamente propositivo (Di Nolfo 1971). Si spiega in tal senso la diffidenza inizialmente manifestata verso il mondo anglosassone e americano descritti in termini quasi speculari a quello materialista di impronta sovietica (Rumi 2004). Da qui la ritrosia con cui, di fronte alla divisione dello scenario mondiale in due blocchi contrapposti, la rivista si sarebbe decisa ad abbracciare l'alleanza nord-americana. Le premesse dell'europeismo maturato negli anni successivi dalla *Civiltà Cattolica* ne sarebbero state inevitabilmente condizionate sul piano "politico" come su quello intellettuale, contribuendo a persuadere gli scrittori gesuitici a focalizzarsi quasi esclusivamente sulle ripercussioni immediate dei progetti europeisti. Sarebbe stato lo scrittore di punta della testata, il padre Antonio Messineo (Campanini 1982), a illustrare le ragioni di simile orientamento, non mancando di invitare a "mettere da parte" un approccio vagamente accademico a simili temi, "per volgere" piuttosto "l'attenzione" ai soli dati realmente disponibili intorno "alla crisi" eminentemente "politica" (Messineo 1956), attraversata dal vecchio continente. Un suggerimento, quello del padre Messineo, che sembrava compendiare efficacemente il senso della linea editoriale seguita negli anni precedenti dalla rivista. Ne sarebbe discesa la malcelata propensione a dare per assodata la novità delle tesi federaliste allora in discussione, quasi a rivelare la tendenza a interpretarne il valore – secondo un approccio dal sapore marcatamente tradizionale – sulla base della maggiore o minore aderenza alla dottrina sociale della Chiesa. Simili orientamenti erano parsi evidenti nello stesso taglio volutamente cronachistico degli interventi ospitati dalla testata a cui avrebbero fatto eccezione i puntuali articoli dedicati ai pronunciamenti riservati dal pontefice ai temi europeisti e, eccezionalmente, alcuni saggi come quello del padre Angelo Martini sul contributo di San Bonifacio nella fondazione dell'Europa medievale (Martini 1955). Nel complesso non sembra di potere scorgere, tuttavia, da parte della *Civiltà Cattolica*, limitatamente a questi anni, una specifica attenzione al dibattito sulle radici cristiane del vecchio continente.

Erano parsi distinguersi per una maggiore analiticità, invece, i periodici legati ai vari rami dell'associazionismo ufficiale. In effetti, un attento esame della linea editoriale seguita dalle riviste dell'Azione Cattolica induce a ritenere che, nonostante la comprensibile prudenza a esprimersi esplicitamente sulle opzioni di ordine squisitamente politico in discussione, la stampa vicina all'associazionismo ufficiale avesse guardato con una certa simpatia la soluzione federale. Un approccio – è stato evidenziato – che sembrava ribadire,

da un lato, la critica ai nazionalismi egoistici ancora vivi sul continente, dall'altro il convinto sostegno a un'unità politica ed economica vivificata dalle radici cristiane, cui non era estranea una prospettiva di carattere terzaforzistico (Preda 2016: 260).

I puntuali articoli ospitati sin dal 1947 e, con maggiore frequenza dalla prima metà del 1948, nel periodico dell'Istituto Cattolico di Attività Sociale, *Orientamenti sociali*, ne danno ampia testimonianza. Neppure in questo caso, però, sembra possibile individuare una specifica riflessione sul rapporto fra le radici cristiane del vecchio continente e le strategie messe in campo sul piano politico per giungere a un'effettiva integrazione europea. L'indirizzo esplicitamente divulgativo della testata e le finalità "operative" che ispiravano lo stesso ICAS avevano probabilmente consigliato di limitarsi a offrire un'informazione basilare – ancorché non superficiale – sulle tappe sino ad allora compiute dal progetto di integrazione europea e sulle proposte in discussione. Più originale la linea editoriale che, sin dai primi anni Cinquanta, era parsa contraddistinguere i periodici vicini alla giovane *intelligentia* cattolica formatasi nel corso del decennio precedente sugli scritti di Maritain. Si ricordi, ad esempio, l'insistenza della rivista dei Laureati di Azione Cattolica, *Studium* (Veneruso 2016), o della bresciana *Humanitas* (Barbaini 2013; 2016) – sorta in seno alla casa editrice Morcelliana nel 1946 – sul rapporto fra la tradizione dell'umanesimo cristiano e il progetto europeista. Eloquente la propensione a corroborare, sul piano culturale, l'indirizzo seguito in questi anni dalla politica estera italiana. Non meno interessanti i contributi ospitati dalle riviste dell'Università Cattolica del Sacro Cuore o da *Aggiornamenti sociali* che avevano visto la luce nel 1950 per iniziativa dei gesuiti del "Centro studi sociali" di Milano (Sergio 2010).

L'affresco tratteggiato, sia pure fuggacemente, permette comunque di intuire le ragioni delle difficoltà evidenziate da parte significativa del mondo ecclesiale degli anni Cinquanta a enucleare una riflessione più complessiva in grado di coniugare la necessaria attenzione agli aspetti politici del progetto europeo e, al tempo stesso, una analisi maggiormente articolata intorno all'eredità cristiana del vecchio continente sulla scorta degli stimoli proposti dallo stesso magistero pontificio.

3. Da Giovanni XXIII a Paolo VI

Il nuovo equilibrio registratosi in seno al mondo ecclesiale durante il pontificato di Giovanni XXIII e, successivamente, in seguito all'elezione di Paolo VI, avrebbe finalmente consentito agli ambienti cattolici di affrontare con maggiore analiticità anche il controverso dibattito sulle radici cristiane dell'Europa che, da anni, era sembrato rimanere senza vere risposte negli ambienti intellettuali e da parte delle stesse gerarchie. La storiografia si è ampiamente soffermata sulla svolta impressa alla politica estera vaticana da papa Roncalli e, in particolar modo, da Montini. Simili orientamenti avrebbero inevitabilmente segnato anche l'approccio verso i problemi europei e i temi di ordine più squisitamente culturale che interpellavano il ruolo dei credenti nel vecchio continente (Citterio, Vaccaro 2000; Chenu 1992). I timidi indizi di distensione ormai evidenti nello scenario internazionale dei primi anni Sessanta avevano contribuito, inoltre, a mitigare la nettezza con cui, nel decennio precedente, la pubblicistica cattolica aveva spesso preteso di attribuire alla sede petrina un primato quasi esclusivo nel secolare processo che aveva portato alla definizione di una comune identità europea. La stessa opposizione verso il blocco sovietico che, nel recente passato, aveva spinto

la politica vaticana a circoscrivere i confini del vecchio continente ai soli paesi occidentali era progressivamente destinata ad attenuarsi, contribuendo a dissipare anche le diffidenze nei confronti di quel Patriarcato Ortodosso di Mosca in cui, sino ad allora, gli ambienti romani avevano frequentemente visto un emissario del governo sovietico. Degna di nota la presenza al Concilio vaticano II, fortemente voluta da papa Roncalli, di rappresentanti dei vescovi cattolici dell'est e di alcuni osservatori della stessa Chiesa ortodossa. La vera svolta "politica" sulla via della distensione fra la Santa Sede e il mondo oltre cortina si sarebbe però concretizzata soltanto durante il pontificato di Paolo VI per culminare, infine, con la partecipazione della Santa Sede alla conferenza di Helsinki (Riccardi 1992; Melloni 2000, 2006; Barberini 2008).

Gli sforzi compiuti da papa Montini per dilatare geograficamente i confini entro cui la guerra fredda aveva relegato l'Europa nel corso dei decenni precedenti si sarebbero accompagnati, sul piano più squisitamente culturale, a una non meno impegnativa riflessione intorno alle radici cristiane del vecchio continente. Indicativa – anche in questo caso – la sagacia con cui Paolo VI, nei suoi interventi, aveva scelto di porsi nel solco di quanto affermato dai suoi predecessori – ad iniziare da Pio XII – sulla vocazione dell'Europa. Ne era conferma la disamina tributata alla figura di San Benedetto. Interessanti gli argomenti utilizzati dai vari ecclesiastici sollecitati dalla Santa Sede, su esplicita indicazione del pontefice, a motivare le loro richieste in favore della proclamazione di Benedetto quale Patrono dell'Europa. Le lettere postulatorie giunte alla Congregazione dei Riti non avevano esitato a ricordare il contributo apportato da Benedetto, nell'ordine, alla cultura occidentale tramite la sua Regola, all'edificazione dell'Europa cristiana e, infine, a corroborare la fedeltà dei credenti verso la sede petrina. Il fondatore del monachesimo occidentale era quindi presentato come un modello in grado di facilitare l'incontro fra culture e tradizioni differenti che aveva saputo unificare sotto una regola comune i popoli cristiani (Delpal 1999: 59-61). Come noto, papa Montini avrebbe scelto di proclamare solennemente San Benedetto "Patrono principale d'Europa" con il Breve *Pacis nuntius* (Paolo VI 1964) in occasione della visita compiuta a Montecassino, il 24 ottobre 1964, per la consacrazione della nuova basilica ricostruita sulle fondamenta dell'antico monastero distrutto dai bombardamenti della seconda guerra mondiale. Sin da una prima lettura del documento non era difficile intuire la propensione a riprendere molti dei temi già messi in luce nell'enciclica *Fulgens radiatur* di Pio XII. Degna di nota l'insistenza da parte di Paolo VI – come evidenziato da papa Pacelli – sullo sprone offerto dalla lezione ascetica di Benedetto a rifuggire dalle lusinghe del materialismo e del secolarismo. Non può essere dimenticata la scelta montiniana di circoscrivere ancora una volta i confini dell'Europa "*a Mari Mediterraneo usque ad Scandinaviam, ab Hibernia usque ad Polonorum loca*" (ivi: 965), come indicato – sostanzialmente – nella *Fulgens radiatur*. I frequenti richiami dedicati da Paolo VI alla figura di San Benedetto nel corso degli anni successivi aiutano, tuttavia, a interpretare il significato del documento. Si ricordino, ad esempio, i ripetuti accenni tributati dal pontefice ai doveri dell'Europa verso i paesi più poveri e alla necessità di mettersi a "servizio" dell'intera umanità sulla scorta di quanto avrebbe affermato, in termini più generali, dalle pagine dell'enciclica *Populorum progressio* nel 1967 (Delpal 1999: 64).

Come era prevedibile aspettarsi, la stampa cattolica avrebbe dato conto – sia pure con alcune sfumature – del prudente sviluppo che aveva contraddistinto la politica vaticana verso l'Europa nel corso del pontificato montiniano. Indicativi gli sforzi della stessa *Civiltà Cattolica* per “superare” i limiti della linea editoriale seguita negli anni precedenti, cercando di ridimensionare il ruolo degli scrittori che sino ad allora avevano contribuito a condizionarne l'indirizzo su simili temi. Ne era testimonianza, ad esempio, la progressiva estromissione del padre Messineo dall'analisi dei passi compiuti dal cammino di integrazione europea a cui, non a caso, sarebbe subentrato il più moderato Giovanni Rulli. Sarebbe stato proprio il padre Rulli a interrogarsi – sia pure fra non poche riserve – sulla correlazione fra gli sforzi messi in campo negli anni precedenti per giungere a un'effettiva unità politica europea e il dibattito che, da tempo, sembrava impegnare i credenti intorno all'idea di Europa. Indicativo l'invito a guardarsi dal rischio di “confondere l'ordine politico con quello della carità e immaginare che la comunità mondiale [potesse] essere la realizzazione visibile del regno di Dio”, ancorché fosse “indubbio che le due cose [avessero] relazioni profonde ed essenziali” (Rulli 1970a). In altri termini, se “il messaggio cristiano non [gli sembrava offrire] soluzioni specifiche ai problemi politici”, aveva riconosciuto come, “nello sforzo del superamento dei nazionalismi e degli Stati storici, la testimonianza dei cristiani [fosse] chiamata ad indicare il metodo che occorre seguire per liberare la società da quelle forme politiche che tendono, in una maniera o in un'altra, all'assolutizzazione egoistica dello Stato” (Rulli 1970b: 602-603). La prudenza della rivista verso la politica vaticana nei confronti dei paesi oltre cortina avrebbe trovato conferma qualche anno più tardi nella scelta di rimarcare come anche mons. Agostino Casaroli (Casaroli 2000), in un discorso pronunciato di fronte all'Istituto di Politica Internazionale di Milano nel gennaio del 1972, avesse evidenziato che “non senza ragione si [erano avanzate] considerazioni sulla necessità 'di cautela nel trattare con chi non [aveva] rinnegato le basi ideologiche all'origine del vecchio dissidio'” fra Occidente e Oriente. Nonostante i meritevoli sforzi compiuti della politica vaticana – ad opera dello stesso Casaroli – sulla via della distensione, agli occhi del padre Rulli risultava però

irreale la previsione secondo cui, a un certo momento, si [sarebbe potuto] arrivare a un raggruppamento qualsiasi con la partecipazione di Stati appartenenti all'uno e all'altro dei due blocchi di potenza oggi esistenti nel mondo [...] (Rulli 1976: 300).

Lo scrittore gesuitico si era ovviamente guardato dal soffermarsi sulle parole con cui – come ricordato pochi anni prima dalla stessa rivista – nella seconda parte del suo intervento il prelado aveva rimarcato la caparbia della Chiesa, agli esordi del processo di integrazione europea, nell'evitare di “prendere partito per quello dei due blocchi dove trovavano ascolto le sue parole ed accoglienza la sua azione”, lavorando per “non rifiutarsi al contatto e al dialogo, anzi a cercarli con tutti [...]” (La *Civiltà Cattolica* 1972).

Degno di nota il confronto fra la prudenza che era parsa contraddistinguere *La Civiltà Cattolica* e la linea editoriale di periodici come *Aggiornamenti sociali*, *Studium* (Veneruso 2016: 323-332) o le varie riviste sorte intorno alla metà degli anni Sessanta,

dalle cui pagine non si sarebbe esitato a “rivedere” l’approccio alla causa europeista che aveva contraddistinto la disamina di parte significativa della stampa cattolica nella prima fase della guerra fredda. Si ricordino, ad esempio, *Testimonianze, Il Regno, Il Gallo, Il Tetto, La Rocca, Nuovi Tempi* (Saresella 2005). In sede storiografica si sono ampiamente illustrate le laceranti contraddizioni che avrebbero segnato il dibattito ecclesiale sui temi internazionali e sulle stesse problematiche europeiste nell’ultima fase del pontificato montiniano (Falconi 1969; Cerrato 1999; Giovagnoli 2000). L’analisi delle fonti edite sembra comunque avvalorare quanto anticipato in merito al prudente sviluppo – o, meglio, allo “sviluppo nella continuità” – conosciuto dalla riflessione del cattolicesimo italiano sul progetto di integrazione europea e, di conseguenza, sull’apporto ideale che la tradizione cristiana avrebbe potuto offrire in una fase storica, come quella postconciliare, segnata da un profondo dibattito ecclesiale intorno al concetto stesso di “tradizione”.

4. Il contributo di Giovanni Paolo II

L’elezione nell’ottobre del 1978 al Soglio pontificio dell’arcivescovo di Cracovia, cardinale Karol Wojtyła, avrebbe indubbiamente rappresentato una successiva tappa nel progressivo sviluppo conosciuto dalla riflessione del mondo cattolico sull’Europa e sul contributo che la tradizione cristiana avrebbe potuto offrire in merito al ruolo del vecchio continente nello scenario mondiale. Sarebbe stato proprio il papa polacco – anni più tardi – a chiedere pubblicamente di inserire un riferimento alle radici cristiane nel trattato costituzionale europeo. Come illustrato sia pure fugacemente, la posizione assunta nei primi anni del nuovo millennio dalla Santa Sede deve essere necessariamente letta nel solco dell’interesse manifestato dai papi del Novecento verso l’Europa. La ricerca storica non ha mancato di interrogarsi sull’approccio con cui il papa venuto da oltre cortina era sembrato accostare il problema dell’Europa sin dalla sua elezione alla cattedra di Pietro. Rivelatrice la sagacia con cui, pochi mesi prima del conclave di quel 1978, il cardinale Wojtyła aveva enucleato simili temi in un articolo apparso a suo nome nella rivista dell’Università Cattolica di Milano, *Vita e Pensiero*, con il titolo “Una frontiera per l’Europa, dove?”. Il giovane porporato non aveva esitato a evidenziare come, “se si [fosse parlato] della frontiera geografica dell’Europa allora questa [era] già precisata: corre lungo le montagne degli Urali”, premurandosi di aggiungere:

Ad oriente di essi, inizia l’enorme continente asiatico, ad occidente c’è il molto più piccolo continente europeo [...] il quale si potrebbe dire una vistosa penisola di questo continente euro-asiatico.

Secondo Wojtyła

la frontiera dell’Europa non [sembrava creare] problemi ad occidente, a settentrione e a meridione, e neanche ad oriente, dove – aggiungeva – sembra più concordata che naturale. Si tratta, infatti, non soltanto delle frontiere che traccia la terra stessa, ma delle frontiere molto più profonde che si trovano negli uomini stessi (Wojtyła 1978).

In sede storiografica non si è mancato di rilevare come, se fino ad allora solo il generale De Gaulle si era espresso in questi termini, il futuro pontefice avesse scelto di sottolineare “che l'identità europea [passava] anche nel profondo degli uomini”, quasi a ricordare la duplicità delle “due frontiere del continente”: quelle geografiche, da un lato, e, dall'altro, “la coscienza cristiana degli europei” (Riccardi 1999: 27). L'approccio del nuovo papa all'argomento se ne sarebbe mostrato perfettamente consapevole.

Ne sono testimonianza il vasto numero di interventi che, sin dalla prima fase del suo pontificato, Giovanni Paolo II avrebbe dedicato all'Europa (Giovanni Paolo II 1999). Si ricordi, ad esempio, la scelta di proclamare Cirillo e Metodio, gli evangelizzatori dei popoli slavi, “compatroni d'Europa” nella Lettera apostolica *Egregiae virtutis* del 31 dicembre 1980, quasi a volere ribadire la stretta sinergia fra la Chiesa occidentale e quella Chiesa orientale che, in questa fase, aveva dimostrato in più occasioni di interrogarsi con crescente attenzione sui temi europei (Morozzo Della Rocca 1999). Anticipatrice di futuri sviluppi, inoltre, la costanza con cui, rivolgendosi al Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa nel 1982, aveva individuato nella ricchezza e nella pluralità della tradizione cristiana le

radici comuni dalle quali è maturata la civiltà del vecchio continente, la sua cultura, il suo dinamismo, la sua intraprendenza, la sua capacità di espansione costruttiva anche negli altri continenti (Giovanni Paolo II 1982).

Non meno netta l'insistenza con la quale, sin dalla metà degli anni Ottanta, si era soffermato, più specificatamente, sull'urgenza di tornare alle “radici cristiane” dell'Europa per riscoprirne i valori e il comune patrimonio spirituale. Da qui la determinazione con cui, intervenendo di fronte al Parlamento europeo nell'ottobre del 1988, aveva evidenziato come,

dopo circa due millenni, l'Europa [offerisse] un esempio molto significativo della fecondità culturale del cristianesimo che, per sua natura, non [avrebbe potuto] essere relegato alla sfera privata.

Ne discendeva l'invito all'Europa unita – nello spirito di quanto già auspicato da papa Montini – a farsi “aperta verso l'Est del continente, generosa verso l'altro emisfero, [a riprendere] un ruolo di faro nella civilizzazione mondiale” (Giovanni Paolo II 1988). Un'attenzione insomma, quella di Wojtyła alle “radici cristiane” dell'Europa, che nella prima metà del 1984 aveva spinto anche *La Civiltà Cattolica* a lasciare finalmente da parte la tradizionale diffidenza verso il dibattito sviluppatosi nei decenni precedenti sull'argomento in seno a parte della stessa stampa periodica vicina al mondo ecclesiale, inducendola a riconoscere come il

papa polacco, appartenente all'arca dell'Europa orientale che si estende fino agli Urali e comprende nei suoi confini anche i popoli slavi, [avesse dato] alla sua concezione apostolica e alla sua attività pastorale un impulso nuovo con i suoi frequenti riferimenti a questa parte dell'Europa.

Il contributo, apparso a firma del padre Rulli, non aveva esitato a ricordare che il “papa 'slavo', come usa definirsi, aveva già illustrato” le sue idee sull'argomento “prima

dell'elezione al pontificato in un articolo per la rivista *Vita e Pensiero*. A giudizio del gesuita, il pensiero del pontefice non si riduceva, ovviamente, a una mera disquisizione di ordine geografico:

I fondamenti della vasta frontiera dell'Europa – osservava – sono situati da Giovanni Paolo II nella comune radice cristiana delle nazioni europee, una radice che si è ramificata in Occidente e in Oriente, con espressioni differenti secondo gli avvenimenti storici verificatisi nelle due parti dell'Europa e secondo la diversità dei caratteri peculiari delle varie popolazioni. Il papa – proseguiva – chiarì i suoi concetti alla prima occasione che gli fu offerta con il viaggio apostolico nella sua patria, la Polonia, dal 2 al 10 giugno 1979 (Rulli 1984: 464).

Era evidente il disegno “politico” che se ne ricavava. Il padre Rulli non avrebbe comunque rinunciato a suffragare le sue impressioni richiamandosi alle conclusioni del Colloquio organizzato, nel novembre del 1981, dall'Università Lateranense e dall'Università cattolica di Lublino per cercare di interrogarsi sul significato dei primi interventi dedicati all'argomento dal nuovo pontefice:

Le due università avevano colto negli insegnamenti del papa ‘la viva sollecitudine apostolica’ di fare presto e bene ciò che appare un'esigenza dei tempi [...]: cogliere nei messaggi del papa un filone specifico che si rifà alla storia e alla cultura (ivi: 465; Pontifical Lateran University, Catholic University of Lublin, 1982)⁴.

Le osservazioni della rivista gesuitica si ponevano nel solco del lungo dibattito che aveva attraversato, fra non poche contraddizioni, il mondo ecclesiale degli ultimi decenni.

Quanto detto permette di interpretare nella giusta prospettiva le parole con cui, diversi anni più tardi, Giovanni Paolo II avrebbe chiesto di inserire un esplicito riferimento alle radici cristiane dell'Europa nel trattato costituzionale. Come noto, gli studiosi non hanno esitato a rilevare come la posizione assunta dalla Santa Sede mirasse a porre l'accento sull'esigenza che, da un punto di vista prettamente giuridico, i trattati europei non si limitassero a dare per assodata la libertà religiosa nella sua dimensione individuale e collettiva, ma ne riconoscessero anche la componente più squisitamente istituzionale come libertà delle Chiese. Nella prospettiva del pontefice si sarebbe trattato, in un certo senso, di dare attuazione al principio canonistico, tradizionale nello *ius publicum ecclesiasticum exterum*, all'origine del reciproco riconoscimento della Chiesa e dei poteri civili, non senza rifarsi alla visione di impronta tedesca inerente la libertà corporativa delle comunità (Fumagalli Carulli 2006: 135-145). Gli sforzi della Santa Sede per fare presente simili richieste devono essere letti nell'evolversi delle vicende politiche seguite al Consiglio di Laeken, in programma dal 14 al 15 dicembre 2001, che – come anticipato – aveva dato mandato alla cosiddetta *Convenzione sul futuro dell'Europa* di elaborare il progetto di *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa* presentato a Roma da Valéry Giscard d'Estaing, nel luglio del 2003, per essere infine firmato – dopo lunghe discussioni e modifiche – dagli Stati membri dell'Unione

⁴ (Ibidem: 465; The common Christian roots of the European nations. An international colloquium in the Vatican, Firenze, Le Monnier, 1982).

nella conferenza intergovernativa dell'ottobre 2004, prima di essere sottoposto alla ratifica dei parlamenti nazionali. Conviene ripercorrere brevemente i momenti più significativi della strategia messa in campo dalla Santa Sede durante questi mesi. Degno di nota il discorso che uno dei più autorevoli collaboratori di Giovanni Paolo II, mons. Jean-Louis Tauran, allora Segretario per i rapporti con gli Stati della Santa Sede, avrebbe pronunciato presso il monastero di Montecassino, nel marzo del 2003, rimarcando la stretta correlazione fra la richiesta vaticana e il contributo che – come emerso dalla fugace ricostruzione sin qui dedicata alla lunga riflessione del magistero pontificio – l'azione e gli scritti di San Benedetto avevano apportato alla costruzione della comune eredità culturale europea. Il presule era sembrato quanto mai netto:

Nessuno – osservava –, se non al prezzo di riscrivere la storia, può negare l'influenza cristiana sull'Europa. È un dato storico innegabile ed è per questo che i Cristiani, gli Episcopati dell'Unione Europea e la Santa Sede hanno chiesto che, almeno nel Preambolo del futuro trattato costituzionale, questo elemento sia ricordato. Ciò, naturalmente, non vuole essere una contemplazione illusa della nobiltà delle origini, ma un forte richiamo a corrispondenti responsabilità nell'oggi, nel continente la cui popolazione, in larga misura, continua a riconoscersi nelle confessioni cristiane (Tauran 2003).

Interessanti i richiami dedicati poche righe prima al magistero degli ultimi pontefici che avevano cercato di abbozzare geograficamente – sia pure vagamente – i confini dell'Europa, non senza tratteggiare le ragioni storiche del suo legame culturale e spirituale con il cristianesimo sulla scorta, fra l'altro, della testimonianza offerta da San Benedetto:

L'Apostolo Paolo – aveva esordito l'arcivescovo –, nel corso di un viaggio missionario, sulle coste dell'Asia Minore ha una visione notturna. Vede un Macedone che lo prega: "Passa in Macedonia e aiutaci!". Così riferiscono gli Atti degli Apostoli (At 16, 9). Dall'altro lato dello stretto si trova l'Europa, che Paolo non ha mai visitato. L'Europa che non ha mai sentito parlare di Gesù Cristo. È il primo contatto fra Cristo e l'Europa. È su quella costa del nord della Grecia che comincia l'evangelizzazione dell'Europa. Durante un millennio, essa sciamerà da due prestigiose metropoli: Roma e Costantinopoli. Gli artefici di questa propagazione sono negozianti, soldati, uomini politici, ma anche missionari e, fra costoro, i monaci benedettini occupano un posto di grande rilievo. Attraverso le abbazie e le altre case benedettine, diffuse per ogni dove, il monachesimo costituì la struttura dell'Europa, alle cui "popolazioni sparse dal Mediterraneo alla Scandinavia, dall'Irlanda alle pianure della Polonia, egli principalmente e i suoi figli portarono con la croce, con il libro e con l'aratro, la civiltà cristiana" (Paolo VI, *Pacis Nuntius*, AAS 56 [1964], p. 965). Mentre si cerca di dare una veste giuridica ad un'Europa che tutti vogliamo forte ed unita, è indispensabile questo dovere di memoria, che non può occultare le radici cristiane di questo continente. Il fattore religioso, soprattutto nella sua "veste" cristiana, è costitutivo della storia della costruzione europea. L'Autorità Romana, la scuola, l'università, l'elaborazione del diritto, i Concili Regionali e Nazionali, i monasteri, il calendario, il latino, sono elementi che hanno contribuito in modo singolare a plasmare una Regione: la Regione europea, dove tutti dividevano convinzioni, principi e valori. Tutto ciò, fino al secolo dei Lumi, che ha respinto la prospettiva cristiana sull'uomo e sul mondo. Ciò

nonostante, esso non ha potuto negare la matrice cristiana del continente. Nell'Encyclopédie di Diderot e D'Alembert, autentico manifesto della società moderna, è scritto che l'Europa è una parte del mondo non estremamente estesa per territorio, ma al di sopra di altre 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 (ibid.).

Una lettura della storia europea – quella proposta da Tauran – che non sembra aggiungere nulla di nuovo a quanto già sostenuto dal magistero pontificio degli ultimi decenni, ad eccezione del richiamo all'eredità del cristianesimo orientale su cui tanto Giovanni Paolo II aveva insistito. D'altra parte, l'attualità della questione era confermata dalla nettezza con cui, negli anni immediatamente precedenti, la Santa Sede aveva suggerito di inserire un esplicito riferimento a Dio nella *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*. Come noto, la scelta di disattendere simili richieste, dando comunque seguito alla promulgazione del documento proclamato in occasione del vertice di Nizza nel dicembre del 2000, aveva suscitato il disappunto del pontefice (Fumagalli Carulli 2006: 135). Si spiega in tal senso l'insistenza, da parte di Tauran, sulla praticabilità giuridica di un rimando alle radici cristiane nel Preambolo del trattato costituzionale in modo da rimarcare la dimensione eminentemente istituzionale delle Chiese secondo la triplice accezione della libertà religiosa – individuale, collettiva e istituzionale – particolarmente cara a Giovanni Paolo II⁵. Eloquente il richiamo di mons. Tauran a quanto sostenuto nel gennaio del 2002 dallo stesso pontefice, di fronte al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, in merito al pericolo di una progressiva "marginalizzazione delle religioni"⁶, quasi a ravvisare il rischio che – spiegava il prelado – "privatizzando le Chiese e le comunità di credenti, si privasse la futura Unione Europea, che si vuole 'casa per tutti', di un'eredità così nobile e feconda", sino a "ridurre la religione al culto e di relegare la Chiesa nelle sacrestie".

⁵ Leggiamo: "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. In un certo senso, questa varietà di riferimenti etico-religiosi conferma la coscienza dell'uomo di non essere misura di se stesso, attesta la sua profonda convinzione che il mondo non incomincia e non finisce con lui. I Cristiani, ovviamente, riconoscono Dio all'origine di tutto e Lo considerano il riferimento essenziale della loro vita. Essi credono in lui come Creatore, Padre e Giudice. I non credenti, invece, si appellano a valori universali quali il bene, il bello ed il vero: valori, peraltro, che nel Cristianesimo convergono nel Vero, nel Buono e nel Bello Assoluto, ovvero in Dio. È dunque importante che il futuro Trattato non offuschi 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. In Europa non ci sono soltanto i credenti, ma anche le Chiese e le Comunità religiose. Evidentemente esse sono composte di persone, ma esistono ed operano anche con un preciso spessore istituzionale. Pertanto, diviene quanto mai opportuno inserire nel futuro Trattato una disposizione normativa con la quale si riconosca 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" (Tauran 2003).

⁶ Spiegava il prelado: "Nel gennaio 2002, ricevendo gli auguri del Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, il Papa ha detto: 'La marginalizzazione delle religioni, che hanno contribuito ed ancora contribuiscono alla cultura e all'umanità dei quali l'Europa è legittimamente fiera, mi sembra essere al tempo stesso un'ingiustizia e un errore di prospettiva' (Giovanni Paolo II, *Discorso al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio 2002). Queste riflessioni acquistano un'eco significativa nella casa di s. Benedetto!" (Tauran 2003).

In sede di analisi storica meritano un accenno, inoltre, le parole con cui Tauran aveva terminato il suo intervento, ricordando l'immagine di Giovanni Paolo II accanto al Cancelliere tedesco Helmut Kohl, nel giugno del 1996, che attraversava la Porta di Brandeburgo:

Quest'immagine – osservava – condensa la forza della libertà e dell'unità, ritrovate non solo per la Germania, ma per l'intero continente. Quel giorno, il Papa di origine polacca, che ha sofferto nella propria carne le divisioni e le intolleranze del secolo scorso, ha detto: *"L'Europa ha bisogno di uomini di principio che aprano le porte, di uomini che proteggano la libertà con la loro solidarietà e la loro responsabilità. Per questo non solo la Germania, ma l'Europa intera hanno bisogno dell'indispensabile contributo dei Cristiani!"* (Tauran 2003).

L'intervento sembra offrire alcuni indizi per interpretare le preoccupazioni, non solo di ordine squisitamente giuridico, che avrebbero guidato l'azione vaticana nel corso dei mesi successivi.

Come noto, le iniziative messe in campo dalla Santa Sede, sin dalla fase immediatamente precedente al vertice di Laeken, avrebbero trovato concorde l'intero episcopato europeo che, tramite la *Commission of the Bishops' Conferences of the European Union* (COMECE), si sarebbe fatto portavoce di simili istanze presso le istituzioni comunitarie, non senza riscontrare – almeno inizialmente – una certa attenzione presso la *governance* europea⁷. Il silenzio dell'Unione sul ruolo delle Chiese avrebbe però indotto papa Wojtyła a manifestare il suo disappunto di fronte al corpo diplomatico presso la Santa Sede in data 10 gennaio 2002⁸. Degno di nota l'appello espresso dal pontefice, nel saluto rivolto ai partecipanti al convegno dal titolo "Verso una Costituzione europea" organizzato a Roma nel giugno di quello stesso anno, sull'importanza, "senza cedere ad alcuna tentazione nostalgica", di non lasciare affievolire la memoria storica delle radici cristiane del vecchio continente, lavorando affinché l'Unione si impegnasse "a promuovere una globalizzazione nella solidarietà"⁹. Non può ovviamente passa-

⁷ Come noto, il *Libro bianco sulla governance europea* del 25 luglio 2001 aveva riconosciuto il contributo delle Chiese e delle comunità religiose al processo di integrazione europea. Da parte sua la *Commission of the Bishops' Conferences of the European Union* era sembrata dare atto alle istituzioni comunitarie di simile passo avanti in occasione della dichiarazione dal titolo *Costruire la fiducia dei cittadini nel futuro dell'Europa* pubblicata, in data 5 dicembre 2001, a pochi giorni dal vertice di Laeken.

⁸ "So inoltre – aveva osservato il pontefice – che ci si sta interrogando circa l'opportunità di una Costituzione dell'Unione. A tal proposito, è fondamentale che siano sempre meglio esplicitati gli obiettivi di questa costruzione europea e i valori sui quali essa deve basarsi. Per questo, non senza una certa tristezza, ho preso atto del fatto che, fra i partner che dovranno contribuire alla riflessione sulla 'Convenzione' istituita nel corso del summit di Laeken lo scorso mese, le comunità dei credenti non sono state citate esplicitamente. La marginalizzazione delle religioni, che hanno contribuito ed ancora contribuiscono alla cultura e all'umanesimo dei quali l'Europa è legittimamente fiera, mi sembra essere al tempo stesso un'ingiustizia e un errore di prospettiva. Riconoscere un fatto storico innegabile non significa affatto disconoscere l'esigenza moderna di una giusta laicità degli Stati, e dunque dell'Europa!" (Giovanni Paolo II 2002a).

⁹ "Senza cedere ad alcuna tentazione nostalgica – leggiamo –, e neppure accontentandosi di una meccanica duplicazione dei modelli del passato, ma aprendosi alle nuove sfide emergenti, occorrerà perciò ispirarsi, con fedeltà creativa, a quelle *radici cristiane* che hanno segnato la storia europea. Lo esige la memoria storica, ma anche, e soprattutto, la missione dell'Europa, chiamata, ancora oggi, ad essere maestra di vero progresso, a promuovere una globalizzazione nella solidarietà e senza marginalizzazioni, a concorrere all'edificazione di una pace giusta e duratura al suo interno e nel mondo intero, ad intrecciare tradizioni culturali diverse per dar vita a un umanesimo in cui il rispetto dei diritti, la solidarietà, la creatività permettano ad ogni uomo di realizzare le sue più nobili aspirazioni" (Giovanni Paolo II 2002b).

re inosservata la determinazione con cui, tornando su alcuni temi già emersi nell'ottobre del 1999 durante il Secondo Sinodo dei Vescovi per l'Europa, il pontefice avrebbe ripreso simili tesi nell'Esortazione apostolica *Ecclesia in Europa* del 28 giugno 2003 (Giovanni Paolo II 2003). Eloquente il timore che, se pure "nel continente europeo non [mancavano] certo i prestigiosi simboli della presenza cristiana, [...] con l'affermarsi lento e progressivo del secolarismo, essi [rischiassero] di diventare puro vestigio del passato". Sembrava crescere, insomma, "la difficoltà di vivere la propria fede in Gesù in un contesto sociale e culturale in cui il progetto di vita cristiano [veniva] continuamente sfidato e minacciato", quasi "in non pochi ambiti pubblici [fosse] più facile dirsi agnostici che credenti [...]". Non pretendiamo di abbozzare un'esegesi del documento pontificio. Bastino alcuni richiami ai frequenti accenni dedicati alle "radici" cristiane del continente. A giudizio del pontefice, l'unità dell'Europa,

affondando le sue radici nella comune ispirazione cristiana, [avrebbe saputo] comporre le diverse tradizioni culturali e [chiedere], a livello sociale come a livello ecclesiale, un continuo cammino di conoscenza reciproca aperta ad una maggiore condivisione dei valori di ciascuno (ivi: n. 4).

Se, inoltre, erano

molteplici le radici ideali che hanno contribuito con la loro linfa al riconoscimento del valore della persona e della sua inalienabile dignità, del carattere sacro della vita umana e del ruolo centrale della famiglia, dell'importanza dell'istruzione e della libertà di pensiero, di parola, di religione, come pure alla tutela legale degli individui e dei gruppi, alla promozione della solidarietà e del bene comune, al riconoscimento della dignità del lavoro,

sarebbe stato importante "riconoscere che queste ispirazioni hanno storicamente trovato nella tradizione giudeo-cristiana una forza capace di armonizzarle, di consolidarle e di promuoverle" (ivi: n. 19). Nella prospettiva di Giovanni Paolo II si trattava, quindi, "di porre in atto un'articolata azione culturale e missionaria, mostrando con azioni e argomentazioni convincenti come la nuova Europa abbia bisogno di ritrovare le proprie radici ultime. In tale contesto – proseguiva –, quanti si ispirano ai valori evangelici hanno una funzione essenziale da svolgere, che appartiene al solido fondamento sul quale edificare una convivenza più umana e più pacifica perché rispettosa di tutti e di ciascuno" (ivi: n. 21). Da qui l'auspicio – espresso poco dopo – che,

memore di tutto ciò, la Chiesa di oggi [avvertisse], con rinnovata responsabilità, l'urgenza di non disperdere questo prezioso patrimonio e di aiutare l'Europa a costruire se stessa rivitalizzando le radici cristiane che l'hanno originata (ivi: n. 25).

Non è difficile scorgere nella disamina enucleata da Wojtyła il riflesso di un sentire ecclesiale profondamente avvertito in larghi settori dell'episcopato e – più in generale – del mondo cattolico, di fronte alle inedite sfide con cui il pontificato di Giovanni Paolo II si stava confrontando, ormai da un decennio, dopo la fine dell'equilibrio internazionale che, suo malgrado, nell'immediato dopoguerra aveva costretto la Chiesa di Roma a circoscrivere la sua attenzione alla piccola Europa nello spirito di San Benedet-

to. Il dissolvimento della cortina di ferro e la crisi delle principali ideologie novecentesche avevano aperto, probabilmente, una fase non meno insidiosa sul piano culturale come su quello politico, contribuendo a spingere anche la Chiesa cattolica a interrogarsi sull'apporto che un'articolata riflessione sul significato delle radici cristiane del vecchio continente avrebbe potuto offrire alla definizione di un progetto – come quello europeo – necessariamente chiamato a darsi una stabile organizzazione istituzionale e confini facilmente individuabili.

5. Una prima conclusione

Sono ormai note le circostanze che avrebbero indotto la maggioranza dei governi europei a scegliere di disattendere – nonostante le pressioni di paesi come la Polonia e l'Italia – le richieste della Santa Sede (Accattoli 2003). Nel corso dei mesi precedenti le richieste vaticane erano comunque riuscite a mobilitare il dibattito pubblico e gli schieramenti politici. Si ricordi la prontezza con cui parte significativa del Partito Popolare Europeo aveva scelto di farsi promotrice di simili istanze presso le istituzioni comunitarie. Rivelatore il documento firmato da una ventina di parlamentari, in occasione del vertice di Frascati del PPE svoltosi nel 2002, che chiedeva un riferimento alle radici cristiane nel trattato costituzionale. L'iniziativa – verosimilmente riconducibile all'ex cancelliere tedesco Helmut Kohl – mirava ad arginare le resistenze proponendo di adottare la formulazione già in uso nella costituzione polacca del 1997, in modo di affermare che

i valori dell'Unione includono i valori di coloro che credono in Dio quale fonte di verità, giustizia, bene e bellezza, come pure di coloro che non condividono questa fede ma rispettano quei valori universali sulla base di altre aspirazioni (Lindner 2003).

La questione sarebbe stata nuovamente sollevata da alcuni parlamentari del PPE di fronte all'assemblea di Strasburgo nella seconda metà del 2003. Il momento scelto era di cruciale importanza: il Parlamento europeo doveva esprimersi sulla bozza di costituzione stesa dalla Convenzione prima che si riunisse la Conferenza intergovernativa. Degna di nota la mozione depositata dal deputato popolare tedesco Markus Ferber in cui si chiedeva che "nel preambolo della Costituzione [venisse] inserito un riferimento a Dio e alla cristianità" (Parlamento Europeo 2003). Pur riconoscendosi nella relazione di maggioranza favorevole alle conclusioni della Convenzione presentata dal popolare spagnolo José María Gil-Robles Gil-Delgado e dal socialista greco Dimitris Tsatsos, numerosi parlamentari del PPE si erano dichiarati insoddisfatti dalla scelta di omettere un riferimento alle radici cristiane. Degna di nota la convinzione palesata dagli interventi dei propugnatori dell'iniziativa secondo cui, nonostante le perplessità di alcuni Stati, un esplicito accenno al legame fra il cristianesimo e l'identità del vecchio continente avrebbe potuto aiutare l'opinione pubblica a collocare il progetto costituzionale allora in discussione all'interno di un quadro più complessivo capace di ascrivere nel solco della secolare storia europea¹⁰. Significativa la contrarietà manife-

¹⁰ Si ricordino, fra gli altri, gli interventi di Hans-Gert Pöttering, Elmar Brok, Lennart Sacrédeus (*ibid.*).

stata in precedenza da alcuni parlamentari italiani, pure aderenti al PPE, come Marco Follini – allora fra i membri della Convenzione in rappresentanza del Parlamento italiano – che si era schierato contro l’indirizzo prevalente in seno al gruppo popolare¹¹. Sulla stessa linea, rimanendo ai partiti di centro-destra, anche il vicepresidente del Senato italiano, Domenico Fisichella, che, pur riconoscendo la validità delle osservazioni formulate dalla Santa Sede, aveva auspicato di evitare un esplicito riferimento alla fede cristiana per evitare inutili conflitti e incomprensioni. Analoghe, sul versante progressista, le tesi espresse da Carlo Azeglio Ciampi e da Tommaso Padoa Schioppa¹².

Alcuni studiosi non avevano esitato a chiedersi, inoltre, se il lacerante dibattito di questi mesi non rischiasse involontariamente di derubricare a mere disquisizioni di ordine “archeologico” i tentativi che, sino ad allora, erano stati messi in campo – sia pure tra non poche contraddizioni – per mettere in luce la stretta correlazione fra una coraggiosa riflessione sulle radici cristiane del vecchio continente e la discussione intorno ai progetti volti a realizzare una più stretta unità politica europea (Ferrari 2004). Era sembrato intuire simili pericoli anche l’editoriale apparso, con il titolo “Le ‘radici cristiane’ dell’Europa”, a firma del padre Bartolomeo Sorge dalle colonne di *Aggiornamenti sociali* nell’aprile del 2003:

Al di là dei compromessi possibili – scriveva –, è evidente che la questione sulle “radici cristiane” dell’Europa non si risolve introducendo nella Costituzione un generico richiamo ai tradizionali valori religiosi e spirituali del Continente. Il problema è più complesso. Esso comprende: 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).

Il gesuita non aveva mancato di evidenziare come, dal suo punto di vista, “il problema non [fosse] ‘se’ parlare nella Costituzione delle radici cristiane – scelta che appare doverosa –, ma ‘come’ parlarne” (ivi: 273). Ne discendevano, a suo giudizio, quattro consigli per assumere un atteggiamento realmente efficace sull’argomento. Anzitutto evitare “la diffidenza di chi [avrebbe potuto temere] che dietro il richiamo alle ‘radici cristiane’ si [nascondesse] l’intenzione di imporre o privilegiare una precisa identità confessionale”. In secondo luogo, l’importanza di riconoscere “che, molto più di un generico richiamo alle radici cristiane (che pure è doveroso), è importante che nella Costituzione siano accolti di fatto i valori che a quelle radici si ispirano”. Non meno lodevole, il richiamo alla “rilevanza sociale” della religione. E, infine, l’esigenza di ricordare che

talvolta le garanzie giuridiche possono essere controproducenti: alcuni potrebbero scorgervi il tentativo delle Chiese e delle comunità religiose di cercare sicurezze e privilegi; altri vi vedrebbero una indebita imposizione confessionale e un vulnus alla laicità dello Stato (ivi: 274).

¹¹ “Nell’identità europea – affermava Follini – il cristianesimo è fondamentale, ma la Costituzione è un’architettura che deve far coesistere gli Stati: sono due piani diversi, credo sia utile tenerli distinti come si fece in Italia nel ‘47” (cfr. la ricostruzione giornalistica presentata nel contributo “Non mettete Dio nella Carta dell’Unione”, *Il Sole 24 Ore*, 22 settembre 2002: 13).

¹² Rinvio all’articolo “Ciampi e Padoa Schioppa: la libertà ha radici cristiane”, pubblicato su *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2002, 9.

Le parole del padre Sorge sembrano offrire un interessante metro di giudizio per valutare – anche in una prospettiva storica di più lungo periodo – l'efficacia degli sforzi profusi in seno al mondo ecclesiale, nel corso degli anni immediatamente successivi, per dare seguito alla riflessione pontificia di questi mesi sul futuro dell'Europa e delle sue istituzioni.

Bibliografia

- Accattoli Luigi (2003). "Il Papa: I valori cristiani nella Costituzione". *Corriere della Sera*, 1 febbraio, 5.
- Barbaini Luca (2013). "On the origins of European Deliberation of 'La Civiltà Cattolica' and 'Humanitas'". In: Daniele Pasquinucci, Daniela Preda, Luciano Tosi (a cura di). *Communicating Europe: Journals and European Integration 1939-1979*. Berna: Peter Lang, 479-496
- Id. (2016). "La crisi europea del secondo dopoguerra nelle pagine de 'La Civiltà Cattolica' e di 'Humanitas'". In: Daniele Pasquinucci, Daniela Preda, Luciano Tosi (a cura di). *Le riviste e l'integrazione europea*. Milano: Cedam, 227-244.
- Barberini Giovanni (a cura di) (2008). *La politica del dialogo. Le carte Casaroli sull'Ostpolitik vaticana*. Bologna: il Mulino.
- Baget Bozzo Gianni (1949). "Per una Democrazia Cristiana europea". *Cronache Sociali*, n. 21, 9-10.
- Id. (1974), *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e Dossetti 1945-1954*. Firenze: Vallecchi.
- Canavero Alfredo, Durand Jean-Dominique (a cura di) (1999). *Il fattore religioso nell'integrazione europea*. Milano: Unicopli.
- Casaroli Agostino (2000). *Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i paesi comunisti (1963-1989)*, a cura di C.F. Casula e G.M. Vian. Torino: Einaudi.
- Campanini Giorgio (1982). "Antonio Messineo". In: *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia, 1860-1980*, vol. II, *I Protagonisti*. Casale Monferrato: Marietti, 371-374.
- Cerrato Rocco (1999). "Dal Concilio al '68. Il mondo cattolico italiano negli anni Sessanta". In: Carmelo Adagio, Rocco Cerrato, Simona Urso (a cura di). *Il lungo decennio. L'Italia prima del '68*. Verona: Cierre.
- Chenaux Philippe (1990). *Une Europe vaticane? Entre le plan Marshall et les Traités de Rome*, Bruxelles: Ciaco.
- Id. (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.
- Id. (1999). "Occidente, Cristianità, Europa. Uno studio semantico". In: Canavero, Durand (1999): 41-53.
- Id. (2006). *L'Umanesimo integrale di Jacques Maritain*. Milano: Jaca Book.
- Id. (2017). *Un'Europa vaticana? Dal piano Marshall ai Trattati di Roma*. Roma, Studium.
- Citterio Ferdinando e Vaccaro Luciano (a cura di) (2000). *Montini e l'Europa*. Brescia: Morcelliana.
- Dell'Omo Mariano (2015). "Genesi e novità del breve Pacis nuntius di Paolo VI nella Chiesa del '900". In: Pierantonio Piatti, Renata Salvarani Renata (a cura di). *San Benedetto e l'Europa nel 50° anniversario della Pacis nuntius (1964-2014). Materiali per un percorso storiografico*. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, pp. 45-58.
- Delpal Bernard (1999). *San Benedetto, un patrono per l'Europa*. In: Canavero, Durand (1999): 55-68.
- Di Nolfo Ennio (1971). "'La Civiltà cattolica' e le scelte di fondo della politica estera italiana nel secondo dopoguerra". *Storia e politica*, anno X, n. 2, 187-239.

- Falconi Carlo (1969). *La contestazione nella Chiesa. Storia del movimento cattolico antiautoritario in Italia e nel mondo*. Milano: Feltrinelli.
- Ferrari Silvio (2004), "From Tolerance to Rights: Religions in the Unification Process". *Concilium*, n. 2, 42-50.
- 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.
- Formigoni Guido (1996). *La Democrazia Cristiana e l'alleanza occidentale (1943-1953)*. Bologna: il Mulino.
- Giovanni Paolo II (1982). *Discorso al Consiglio delle Conferenze Episcopali d'Europa*, 5 ottobre (www.vatican.vat).
- Id. (1988). "Discorso durante la visita al Parlamento europeo". *L'Osservatore Romano*, 12 ottobre, 6.
- Id. (1999). *Profezia per l'Europa*, a cura di M. Spezzibottiani. Casale Monferrato: Piemme.
- Id. (2002a). *Discorso al Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 10 gennaio (www.vatican.vat).
- Id. (2002b). *Messaggio del Santo Padre ai partecipanti al convegno: "Verso una Costituzione europea?"*, Roma 20-23 giugno (www.vatican.vat).
- Id. (2003). "Esortazione apostolica postsinodale *Ecclesia in Europa*", 28 giugno 2003. *Acta Apostolicae Sedis*, n. 95, 649-719.
- Giovagnoli Agostino (1982). *Le premesse della ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*. Milano: Nuovo Istituto Editoriale Italiano.
- Id. (a cura di) (2000). *1968. Fra utopia e Vangelo. Contestazione e mondo cattolico*. Roma: AVE.
- Labour Party (1948). "Feet on the ground". *Cronache Sociali*, 15 novembre, 17-24.
- La Civiltà Cattolica (1972). "La Santa Sede e l'Europa". *La Civiltà Cattolica*, vol. I, 367-381.
- Lindner Claudio (2003). "Ispiriamoci alla Costituzione polacca per il riferimento ai valori religiosi". *Corriere della Sera*, 22 gennaio, 15.
- Martini Angelo (1955). "San Bonifacio e la fondazione cristiana dell'Europa". *La Civiltà Cattolica*, vol. II, 168-174.
- Melloni Alberto (2000). *L'altra Roma. Politica e S. Sede durante il Concilio Vaticano II (1959-1965)*. Bologna: il Mulino.
- Id. (a cura di) (2006). *Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli*. Bologna: il Mulino.
- Messineo Antonio (1956). "La crisi dell'Europa contemporanea". *La Civiltà Cattolica*, vol. IV, 249-259.
- Morozzo Della Rocca Roberto (1999). *L'ortodossia balcanica e l'Europa*. In: Canavero, Durand (1999): 81-97.
- Paolo VI (1964). "Breve *Pacis nuntius*", 24 ottobre. *Acta Apostolicae Sedis*, n. 56, 965-967.
- Parlamento Europeo (2003), *Discussioni*, 24 settembre (<http://www.europarl.europa.eu/portal/it>).
- Pombeni Paolo (1976). *Le "Cronache Sociali" di Dossetti. Geografia di un movimenti di opinione 1947-1951*. Firenze: Vallecchi.

- Id. (1979). *Il gruppo dossettiano e la fondazione della Democrazia Cristiana (1938-1948)*. Bologna: il Mulino.
- Pontifical Lateran University, Catholic University of Lublin (1982). *The Common Christian Roots of the European Nations. An International Colloquium in the Vatican*. Firenze: Le Monnier.
- Pii Samuele (2018). "Convenzione europea". In: Piero Craveri, Umberto Morelli, Gaetano Quagliariello (a cura di). *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 1639-1666.
- Pio XII (1947), "Fulgens radiatur". *Acta Apostolicae Sedis*, n. 39, 137-155.
- Id. (1961), *Discorsi e radiomessaggi*, 20 voll., Città del Vaticano: Tipografia Poliglotta Vaticana.
- Preda Daniela (2004). *Alcide De Gasperi federalista europeo*. Bologna: il Mulino.
- Ead. (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.
- Riccardi Andrea (1992). *Il Vaticano e Mosca. 1940-1990*. Roma-Bari: Laterza.
- Id. (1999). "Roma del papa e l'Europa: un progetto cattolico". In: Canavero, Durand (1999): 27-39.
- Rulli Giovanni (1970a). "Verso un'Europa nuova". *La Civiltà Cattolica*, vol. III, 425-432.
- Id. (1970b). "I valori cristiani e l'unità europea". *La Civiltà Cattolica*, vol. IV, 599-607.
- Id. (1976). "Una 'carta' per i cristiani d'Europa". *La Civiltà Cattolica*, vol. II, 293-301.
- Id. (1984). "Le radici cristiane dell'Europa". *La Civiltà Cattolica*, vol. II, 462-471.
- Rumi Giorgio (2004). "Un antiamericanismo di 'La Civiltà Cattolica'?". In: Piero Craveri, Gaetano Quagliariello (a cura di). *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 309-324.
- Saresella Daniela (2005). *Dal Concilio alla contestazione. Riviste cattoliche negli anni del cambiamento (1958-1968)*. Brescia: Morcelliana.
- 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.
- Scoppola Pietro (2009). *La democrazia dei cittadini. Dall'Ulivo al Partito Democratico. Interventi 2002-2007*, saggio introduttivo e cura di I. Ariemma. Roma: Ediesse.
- Sorge Bartolomeo (2003). "Le 'radici cristiane' dell'Europa". *Aggiornamenti sociali*, n. 4, 271.
- Tauran Jean-Louis Pierre (2003). *La Carta Costituzionale Europea. Nella Casa di Benedetto, Primo Costituente, Monastero benedettino di Montecassino*. 19 marzo (www.vatican.va).
- 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.
- Wojtyła Karol (1978). "Una frontiera per l'Europa, dove?". *Vita e Pensiero*, nn. 4-5-6, 160-168.



Le paure dell'Europa davanti alla sfida americana

David W. Ellwood

1. Introduzione

Fin dalla fine dell'Ottocento l'America degli Stati Uniti si è sempre presentata come una società industriale capace di costringere il resto del mondo – e l'Europa in particolare – a *fare i conti* con i modelli di innovazione da essa inventati ed esportati. Su tre fronti specifici, quelli della modernità, dell'identità e della sovranità, gli americani hanno ripetutamente messo gli europei davanti alla scelta di adottare, in quelle sfere, le loro norme, standard, prassi, prodotti, modelli ecc. o di rischiare la marginalizzazione e l'arretratezza. Naturalmente, gli americani sostengono di riconoscere che tutto è in qualche modo e misura negoziabile, ma nel contempo minacciano di travolgere gli europei se essi preferiscono non accogliere il loro invito/sfida. Sono numerosi i modi che gli europei occidentali hanno elaborato per confrontarsi con questa realtà nel corso del Novecento, ma è innegabile che ciò *li abbia divisi*, producendo contrasti tra nazioni, classi, generazioni e culture politiche, condizionando radicalmente l'evoluzione delle varie società nel tempo e facendo nascere alcune cruciali differenze tra di esse (Ellwood 2012). Questo breve saggio sposterà il discorso avanti fino a giorni nostri, con particolare attenzione per il mondo digitale e per quello può essere chiamato *soft power coercitivo*.

Pur correndo il rischio di una certa schematizzazione, dovuta ai limiti di spazio, analizzerò di seguito i tre principali terreni in cui si può vedere in azione questo colossale incontro/confronto transatlantico, che ci accompagna quotidianamente¹.

2. La modernità

È ai sociologi che dobbiamo guardare quando vogliamo identificare un concetto di "modernità" utile per i nostri scopi. Peter Wagner – nel suo libro del 2012 intitolato semplicemente *Modernità. Comprendere il presente* –, parlando della Rivoluzione francese e di quella industriale britannica, segnala la natura "universale" delle promesse intrinseche a questi grandi movimenti,

perché si presumeva contenessero rivendicazioni normative che ogni essere umano avrebbe sottoscritto [e] si stimava avrebbero consentito la creazione di assetti funzionalmente superiori per i principali aspetti della vita sociale.

Erano considerati globalizzanti nella loro applicabilità, prosegue Wagner, “per via del potere interpretativo e pratico della loro normatività e funzionalità” (Wagner 2012). Stiamo parlando di quello che un altro sociologo britannico, Gerard Delanty, definisce come la “inespugnabile rilevanza normativa” che caratterizzerebbe i modelli di modernità egemonici, la loro capacità di proporre, e in qualche modo imporre, nuovi standard di prassi e di pensiero (Delanty 2013: 18-19; 2014). È proprio la “rilevanza normativa” espressa da Uber che i tassisti di tutto il mondo – e dell'Europa in particolare – temono di più e combattono sotto i nostri occhi².

Il discorso di Wagner prosegue mostrando come nell'Ottocento le società orientali, dalla Russia fino alla Cina e al Giappone, si siano comportate davanti ai modelli europei di modernità, resistendo alla loro presunzione, riconoscendo la forza potenziale della minaccia ai loro equilibri sociali tradizionali, ma comprendendo che la dinamica irrefrenabile della loro sfida imponeva a queste società tradizionali certe scelte. Quello che infine emergeva, comunque, non era l'“occidentalizzazione” o qualche artificiale ibridazione, sostiene Wagner, ma una “percezione selettiva, un'interpretazione attiva e l'introduzione modificata di certi aspetti ritenuti utili e compatibili nei vari contesti” (Wagner 2012: 161), in altre parole quello che Phillip Curtin riassume nell'espressione “modernizzazione difensiva” (Curtin 2002: parte II).

Tutto ciò corrisponde perfettamente alle conclusioni cui è giunto, negli ultimi vent'anni, il dibattito tra storici sulla presunta “americanizzazione” dell'Europa dalla fine dell'Ottocento in poi, un dibattito in qualche modo terminato con l'affermazione del concetto – introdotto dall'antropologo olandese Rob Kroes (1996: 164) – di “appropriazione selettiva”, ossia una forma di negoziato permanente tra nazioni, classi e generazioni con quanto di innovativo è prodotto a getto continuo dalla società americana. Esempi grandi e piccoli sono sotto i nostri occhi. Ogni 31 ottobre, ormai, assistiamo alla versione italiana di Halloween; e, ogni novembre, a quel momento di incomprendibile frenesia consumistica noto come *Black Friday*, importato in Italia da Amazon e Google. Il fenomeno è stato denunciato formalmente da Papa Bergoglio nei termini di una “contaminazione”, in linea con le prediche di Papa Wojtyła contro l'uomo consumatore/consumista³.

Un libro ponderoso attende qualunque studioso si proponga di tracciare l'evoluzione della critica cattolica, implicita o esplicita, della modernità nella versione statunitense. Il Vaticano denunciò il cosiddetto “americanismo” già nel 1899, parlando di un'invasione del barbarismo e dell'attacco di un nuovo potere contro la società cristiana [...] è il denaro contro l'onore, la brutalità volgare contro la finezza [...] le macchine contro la filosofia (Ellwood 2012: 28).

Ai nostri tempi, Halloween è contestato a livelli sempre più alti dalla Chiesa: ho una spessa cartella che raccoglie e documenta tali denunce.

Si tratta dell'ennesima versione di un grido europeo contro l'“obbligo”, vero o pre-

² Per la versione torinese di questo scontro, si veda Genta (2018). Nonostante tentativi espliciti di farlo, Uber non è riuscito ad affermarsi sulla piazza torinese, dove i tassisti hanno sviluppato o adottato loro versioni dell'app di Uber. Per la variante messicana dello stesso confronto, Ferrigo (2019).

³ RAI, TG2 del 22.11.2018, edizione ore 20.30.

sunto, di trovare i modi per fare i conti con le innovazioni americane – o con la reinterpretazione americana di antiche prassi europee – prodotti negli ultimi 150 anni da autorità religiose, intellettuali, politiche, giuridiche, educative ecc.; espressioni di ansia documentate da numerosi storici (de Grazia 2006; Kroes 1996; Debray 2017). Ma il discorso non si esaurisce in una semplice denuncia di quella componente del cosiddetto “anti-americanismo” che consiste nel rigetto dei modelli americani di produzione e consumo, e che resiste alla pressione volta a convincerci che questi rappresentano *la* modernità nelle loro varie epoche. È perfettamente ovvio, infatti, che grandi masse di europei abbracciano queste novità con entusiasmo, e così facendo tracciano un solco evidente, a livello di idee e di azioni, rispetto alle loro élites benpensanti di riferimento. Tale dimensione è presente anche nei movimenti giovanili del '68, tanto celebrati a cinquant'anni di distanza (Nolan 2012: 268-279).

Senza ritornare alla *belle époque* di Hollywood e alla sua straordinaria presa sui mercati popolari europei negli anni '20 e '30, guardiamo all'attualità: nell'autunno 2019, Uber ha 45.000 autisti solo a Londra, nonostante il vigoroso protezionismo esibito dai tassisti londinesi e dal sindaco laburista; si contano circa 385 milioni di utenti di Facebook al mese in tutta Europa; Google controlla il 93.57% del mercato delle ricerche online europee. E a chi contesta questo tipo di dominio, Google ha una semplice risposta: “l'Unione europea”, ha affermato il Presidente di Google in Europa nel 2017, “sembra aver come scopo principale della sua esistenza la difesa del passato contro il futuro”⁴.

3. L'identità

In tema di questioni identitarie, già negli anni Novanta era evidente che la combinazione della fine della Guerra fredda e dell'affermazione della globalizzazione produceva in ogni nazione occidentale un nuovo tipo di dibattito attorno alle vecchie questioni: “chi pensiamo di essere oggi, come nazione, popolo, società?”, e “qual è il nostro posto nell'Europa, nel mondo?”. Ma la direzione generale di tutte le discussioni era chiara: come in altre epoche di rapido cambiamento, si cercavano affannosamente i mezzi e i modi per costruire e difendere una via verso il futuro che ciascun popolo – o l'UE nel suo insieme – potesse considerare propria, bilanciando la parte presumibilmente migliore dell'eredità del passato con gli elementi che si ritenevano essere più utili ed attraenti del nuovo. Molto tempo fa, nel 1940, il celebre scrittore irlandese Sean O'Faolain scrisse:

Il nocciolo della questione per noi è trovare un modo o una formula di vita che sappia congiungere le vecchie tradizioni e il nuovo mondo che ci assale da ogni parte (Ellwood 2012: 12).

Negli anni Novanta e nei decenni successivi, questa ricerca è stata riproposta con un'intensità e una complessità del tutto nuove, aprendo un confronto interminabile attorno a questioni di identità, diversità e convergenza, della definizione dei confini

⁴ http://www.nytimes.com/2016/10/31/technology/google-europe-antitrust.html?emc=edit_th_20161031&nl=todaysheadlines&nlid=58280402.

tra gli esclusi e gli inclusi. Anticipando il tormento attuale sulla Brexit, nel 1999 il politologo Joel Krieger osserva che, in Gran Bretagna, “i confini dell’inclusione e dell’esclusione [sono] fluidi e contestati, le rappresentazioni della nazione vivacemente discusse, i legami simultaneamente robusti ed insicuri” (Krieger 1999: 137).

Ma quello che voglio suggerire qui è che, in questi dibattiti, un’America in parte vera, in parte immaginaria ha avuto un ruolo inconsapevole ma di grande rilievo, offrendo una specie di schermo o specchio sul quale le società spesso si proiettavano e si giudicavano, se non altro perché l’America di quell’epoca era all’apice del suo prestigio economico e culturale nel mondo uscito dalla guerra fredda. Ma le risposte che le varie società ricavano da questo confronto con i modelli di oltreoceano non potevano essere più diverse. È sufficiente notare, a questo riguardo, il contrasto tra l’esperienza inglese e quella francese.

Secondo quanto scrive lo storico Richard Weight, nel suo libro del 2002 intitolato *Patriots. National Identity in Britain 1940-2000*, la Gran Bretagna ha vissuto negli anni '90 la più intensa indagine sulla natura della *britannicità*, dall’epoca della crisi di Suez (1956) in poi (Weight 2002: 665). In ballo erano le più elementari idee di cittadinanza, comunità, etnicità, nazionalità. Si discuteva dell’immigrazione, dell’unità del Regno medesimo, della monarchia, di forze armate, welfare state, media, sistema scolastico e universitario. Il primo ministro Gordon Brown ha ispirato un libro del 2009 intitolato *Being British. The Search for the Values that Bind the Nation*, che raccoglie una serie di saggi sull’identità nazionale scritti da elevate personalità intellettuali, religiose, politiche e altre celebrità (D’Ancona 2009). In particolare Michael Wills, ministro per le Riforme costituzionali, annota:

la comunità immaginaria [britannica] una volta popolata da re e regine e dai nostri ufficiali dell’esercito vestiti di rosso ora deve contendere quello spazio a Tom Cruise, Starbucks e sogni di auto-realizzazione.

Nei passi successivi l’autore insiste sulla necessità di ricostruire la forza dell’identità nazionale, non per riflettere sulla posizione che l’America occupa al suo interno – come lascerebbe presumere la logica delle sue parole precedenti –, ma per chiedersi dove inserire l’Islam (Wills 2009: 190). E ciò si riferisce al membro di un governo laburista che ha importato un lunghissimo elenco di prassi dagli Stati Uniti, e ne avrebbe importate ancora di più se Blair e Brown fossero riusciti a farlo. Si è trattato di una sorta di “americanizzazione dall’alto” del paese, di una crociata per “modernizzare” il Regno unito tramite l’importazione di modelli americani in tutto il settore pubblico: dalle scuole agli ospedali, dai media al sistema giudiziario, dal mercato del lavoro all’idea di cittadinanza, un *trend* che aveva avuto le sue origini con la signora Thatcher e la sua ammirazione sconfinata per tutto quello che vedeva oltreoceano (Ellwood 2020).

Niente di tutto ciò avveniva dall’altra parte della Manica. Mentre in Gran Bretagna nessuno ha pensato di promuovere una minima discussione sull’americanizzazione nazionale, reale o presunta, in Francia negli stessi anni la questione ha avuto un ruolo egemonico nel dibattito identitario. Nel 2002 comparve il grande libro di Phillipe Roger, *L’ennemie américain. Généalogie de l’anti-américanisme français*, un testo che confermava come, lungo i vari decenni, la critica all’America non derivasse dalle azioni for-

mali compiute o proposte dagli Stati Uniti, ma fosse sempre una discussione *interna* su quali alternative creare, su come re-inventare l'eccezionalismo francese e offrire i modelli culturali francesi a tutti quei popoli che si presumeva avrebbero voluto sottrarsi all'egemonia americana (Roger 2002).

Perfino i ministri della Cultura e degli Esteri, nonché il presidente Chirac in persona, suggerivano metodi e principi per realizzare questo sogno, e non è casuale che la Francia si sia messa alla testa dell'opposizione alla guerra in Iraq del 2003 e sia stata la prima nazione a organizzare un progetto per contrastare il domino emergente di Google dopo il 2005, tramite la creazione di un motore di ricerca e un'enciclopedia europea alternativi (Jeanneney 2007). Con l'arrivo di Nicolas Sarkozy all'Eliseo nel 2007, questi progetti, oggettivamente fallimentari, sono stati accantonati e il nuovo presidente presentava tutta un'altra immagine all'America di quegli anni, almeno in termini di politica estera ed economica. Ma la grande eredità della diffidenza culturale francese permane, come ricordato da Richard Kuisel – il grande esperto americano della *politics of modernization* in Francia – nel suo libro del 2012, che reca come sottotitolo *How France Embraced and Rejected American Values and Power* (Kuisel 2012), e ultimamente dal vecchio combattente Régis Debray, nel volume del 2017 intitolato *Civilisation*, con il sottotitolo dolce-amaro: *Comment nous sommes devenus américains*. Ed è tutt'altro che una resa.

Allargando l'orizzonte, si potrebbero citare i casi della Germania, della Spagna, dell'Irlanda (Ellwood 2012). Ma preferisco concludere questa sezione parlando di due settori interessati dai dibattiti identitari degli anni Novanta e rimasti tuttora centrali: cibo e linguaggio. Quanto al cibo, va ricordato che nel novembre 2000, a un convegno organizzato alla Casa Bianca dalla signora Clinton su *Cultura e Diplomazia*, l'ambasciatore americano a Parigi, Felix Rohatyn, disse:

malgrado certi fattori favorevoli, la reazione francese alla globalizzazione è sempre caratterizzata da un grande nervosismo. Lo si nota in due settori importanti: l'atteggiamento verso la scienza incorporata nei cibi geneticamente modificati e quello verso il capitale mobile e la proprietà delle grandi aziende francesi [...] la reazione ai cibi geneticamente modificati è stata fortemente negativa, a dir poco. Il che dipende tanto da fattori culturali ed identitari, quanto da quelli commerciali⁵.

Negli anni '90 è nato il movimento dell'agricoltore-sindacalista José Bové contro le *malbouffe* e, in generale, la diffusione del fast-food in Francia. Per decenni la catena di McDonald's ha attirato vaste ondate di protesta, e Bové si è messo a capo di un movimento nazionale di attivisti che usavano le tecniche dei contestatori del '68, attuate in strada, per promuovere i propri obiettivi. Era quanto di più diverso dall'invenzione di Carlo Petrini in Italia, nonostante anch'egli partisse dallo stesso rigetto delle regole della produttività e del marketing nella produzione e nel consumo di cibo incarnati da McDonald's. Non essendo necessario soffermarsi sui successi di Petrini e del suo movimento (oppure sul lancio, in parallelo, della catena internazionale di *Eataly* nel 2007 a Torino), il punto è piuttosto di dimostrare la differenza tra un atteggiamento "antagonistico" verso la sfida americana – impersonata dalla figura di Bové, successivamente

⁵ I materiali del convegno sono consultabili all'indirizzo www.state.gov/r/whconf/001124_bkgd_whccd.html.

mimetizzatosi nel Parlamento europeo – e la costruzione nel tempo di “alternative”, o al massimo di “sintesi”, uno stile di vita intermedio tra le vecchie tradizioni e il nuovo mondo che ci assale da ogni parte. McDonald’s continua a crescere – ha ormai più di 7000 ristoranti in Europa, di cui 570 nel Bel Paese, un numero in costante crescita – ma si moltiplicano le forme di recupero, reinvenzione, rilancio delle tradizioni culinarie in Italia come in Francia e in tanti altri luoghi, sempre incoraggiate da Petrini. L’Italia si sta lanciando nel campo della “gastrodiplomazia” e, rispetto ai rivali francesi, ha il grande vantaggio dovuto al fatto che i suoi prodotti più tipici – pizza, pasta ed espresso – sono disponibili a prezzi popolari (Ellwood 2012: 272; 2017).

La questione linguistica, invece, si è posta all’attenzione generale con l’affermazione di Internet: nei suoi primi anni, si calcolava che più dell’86% dei materiali disponibili erano presentati in lingua inglese. Dibattiti sulle conseguenze di questa tendenza sono sorti, intorno all’anno 2000, non solo in Francia – peraltro sempre ultra-sensibile al tema, alla luce della difesa militante della *Francophonie*, che accomuna tutti i partiti politici –, ma anche in Germania, Svizzera, Italia e nel Parlamento europeo. Mentre il leader del partito liberale tedesco denunciò “lo tsunami di anglicismi che ci travolge provenendo dai media, dalla pubblicità, dai prodotti e dalla tecnologia”, un celebre intellettuale tedesco come Peter Schneider rimarcò invece che la diffusione dell’inglese come lingua condivisa in Europa stava allargando la partecipazione culturale, promuovendo il dialogo e facilitando la gestione dei diversi strati identitari dell’individuo: locale, nazionale ed europeo. Sarebbero stati gli anglo-sassoni ad aver di più da perdere da questa situazione, perché privi di accesso ai modi di pensare degli altri. Ancora una volta la sfida generava divisioni⁶.

Intanto, nel 2001, il Parlamento europeo a Strasburgo si trovò nell’impossibilità di definire una politica linguistica comune, poiché mentre tutti erano d’accordo sulla necessità per ciascun cittadino di imparare una seconda lingua, nessuna delle 11 lingue allora disponibili era disposta ad accettare il ruolo di numero 2, o di numero 3, se l’inglese fosse stato considerato inevitabile. Oggi la politica ufficiale dell’UE auspica che ogni cittadino impari altre due lingue oltre la propria. Sulla carta, l’Unione ha una forte politica linguistica, con un’enfasi molto spiccata sul rispetto per la diversità e la pari dignità di ciascuna delle 24 lingue riconosciute ufficialmente oggi dall’organizzazione⁷. È significativa l’evoluzione della politica francese su queste questioni, da una posizione che enfatizzava l’“eccezionalismo” culturale francese – ed era quindi di fatto fortemente votata all’isolamento e perciò fallimentare – a quella dei nostri giorni, che pone l’accento sulla difesa del diritto alla *diversità* (Ellwood 2014). All’inizio della sua Presidenza, Macron ha scelto una giovane donna nata in Marocco e vincitrice del Prix Goncourt, Leïla Slimani, come suo rappresentante personale all’Organizzazione per la *Francophonie*, elevando considerevolmente il prestigio del ruolo⁸.

⁶ La citazione del leader liberale è tratta da *The Economist*, 24 febbraio 2001, mentre le affermazioni di Schneider si trovano in *Corriere della Sera*, 6 maggio 2001. Si vedano inoltre le parole di Quentin Peel in *Financial Times*, 8 gennaio 2001.

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/142/language-policy>.

⁸ <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/06/emmanuel-macron-appoints-author-leila-slimani-to-champion-french-language-and-culture>.

4. Sovranità/sicurezza

Rivisitando, in un testo in corso di pubblicazione, la tematica che l'ha a lungo affascinato – l'utilità o meno per gli storici dell'Europa contemporanea del concetto di "americanizzazione" –, Richard Kuisel offre questa riflessione:

La premessa teorica resta intatta: l'essenza dell'americanizzazione si trova nello sviluppo in Europa della società dei consumi e della cultura di massa. Gli studiosi dovrebbero proseguire lungo le linee suggerite da questa premessa ma modificando le loro strategie di ricerca. Ciò significa spostare l'enfasi nella dialettica appropriazione-imposizione [sviluppatasi negli studi degli ultimi decenni] dalla prima alla seconda di queste due dinamiche. L'americanizzazione non è stata semplicemente una narrativa di addomesticamento, poiché c'è sempre stato molto spazio per trasformazione, spostamento e coercizione [...] gli studiosi dovrebbero comunque persistere nell'uso del concetto di americanizzazione come strumento euristico inteso a comprendere meglio le fonti di tante ansie europee⁹.

Kuisel è convinto che l'uso così diffuso del concetto di "appropriazione selettiva", sviluppato in origine dall'antropologo olandese Rob Kroes, sia diventato esagerato: attribuisce troppa libertà – o *agency*, per usare la parola tanto di moda – a coloro che vogliono o devono negoziare quale pezzo dell'America desiderano prendere e quale respingere. Kuisel invece suggerisce che gli interessi americani hanno il potere di imporre i loro modelli e preferenze per via della loro ubiquità, dinamicità, determinazione e grazie al capitale. Specialmente, aggiungo io, in virtù di quest'ultimo elemento: i soldi¹⁰.

Ecco alcuni esempi attuali: nel corso del 2019, Netflix ha programmato di investire 12 miliardi di dollari solo nella fiction, mentre l'intero giro di affari della BBC – la più grande organizzazione del genere nel mondo con 34 piattaforme – è di 6 miliardi¹¹. La valutazione data dai mercati finanziari a Uber nel marzo 2019 era di 120 miliardi di dollari e ha ottenuto un altro mezzo miliardo dalla Toyota nel settembre 2018. Eppure, come Netflix e Tesla, il suo flusso di cassa è pesantemente negativo e, secondo gli esperti, gli investitori in queste aziende sono disposti ad aspettare fino a 20 anni per vedere i ritorni che credono di meritare. Intanto, nel novembre 2018, Michel Barnier, che dirigeva per l'UE i negoziati sulla Brexit, ha fatto notare che i quattro giganti digitali – Google, Amazon, Facebook e Apple – godevano di un giro di affari equivalente al PIL della Germania¹². Ci sono tanti altri indici del loro gigantismo. Il Presidente di Uber ha dichiarato che la sua azienda – le cui attività si espandono in un numero crescente di settori – "vuole diventare il sistema operativo per la vita quotidiana di tutti"¹³.

Parlando di questi "mostri", si potrebbe rielaborare il concetto di "soft power coercitivo", introdotto da Eliot Cohen, docente alla Johns Hopkins e uno dei maggiori esperti di studi strategici e armamenti di Washington. Nel suo ultimo libro, egli ridicolizza

⁹ Saggio in corso di pubblicazione, offertomi dall'autore.

¹⁰ Discussione sulla BBC Radio 4 a proposito della potenza dei mercati di capitali americani, disponibile all'indirizzo: <https://www.bbc.com/news/business-45881963>.

¹¹ BBC Radio 4, *Today*, 17 ottobre 2018 (<https://www.bbc.co.uk/sounds/play/m0000qks>).

¹² Cfr. *The Guardian*, 8 novembre 2018; altre statistiche sono disponibili in Ellwood (2018).

¹³ *Financial Times*, 24 ottobre 2019.

il concetto di *soft power* e afferma che, al massimo, può essere considerato utile solo nella forma delle *sanzioni* economiche o politiche contro i nemici degli USA (Cohen 2016). Io credo invece che, se si parte da un'idea di *soft power* inteso come "la forza dell'esempio", allora non ci vuole molto per capire che di quella forza si può disporre in molti modi, e non sempre col consenso incondizionato di chi lo recepisce. Nell'Europa di oggi, la paura suscitata dalla forza dei giganti della Silicon Valley, sempre innovativa e, al contempo, morbida e coercitiva, è davvero diffusa. Nessun personaggio politico può fare a meno oggi di essere presente su Facebook e Twitter – come tutti noi sarebbe in astratto libero di scegliere, ma comunque costretto a fare una scelta – ma come ha scritto il noto intellettuale inglese John Lanchester a proposito di Facebook:

Facebook, in realtà è la più grande impresa di sorveglianza mai inventata nella storia dell'umanità. Conosce molte più cose su di te di quante il governo più invadente di tutti nella privacy dei suoi cittadini ne abbia mai conosciute (Lanchester 2017).

Per un altro esempio degli effetti del *soft power coercitivo*, basta leggere i commenti giornalistici sul Black Friday (Panarari 2018). Il fatto che le stesse paure si trovino anche in certi ambienti americani non è una consolazione.

Il 6 luglio 2018, il *Financial Times* ha presentato le argomentazioni di John Lanier, il primo ribelle americano della Silicon Valley. Egli considera i giganti digitali come "imperi di manipolazione del comportamento" in cui la "sorveglianza perpetua e forme di manipolazione sottili ma costanti sono immorali, crudeli, pericolose e disumane". In breve, questa forma di "pubblicità armata sta polarizzando le nostre società, distruggendo il dibattito democratico e trasformando tutti in persone disgustose". Discorsi analoghi si leggono su vari numeri di *Internazionale*, *The Guardian*, *The Economist*, *Le Monde*.

Nel fascicolo di *Limes* dell'ottobre 2018, troviamo una serie di articoli – riuniti sotto il titolo "Dove e come gli americani comandano" – che denunciano le minacce portate dai giganti digitali ai nostri concetti di democrazia, sicurezza, privacy e diritti individuali. Molto del linguaggio qui utilizzato risente di un vetero anti-imperialismo stile anni '70, condensato in frasi come "Internet è il versante virtuale dell'impero statunitense [...] non può sottrarsi alle imposizioni dell'amministrazione federale"¹⁴; secondo questi autori, tutto è riconducibile al Pentagono. Ma laddove i contributi parlano della dittatura degli algoritmi e della perdita di umanità, dell'incontrollabile diffusione di *hate mail* e *fake news*, della penetrazione sempre più capillare della sorveglianza, è evidente che essi trovano eco in tutte le sfere politiche ed economiche che contano in Europa.

È possibile identificare un lungo elenco fattori che legano l'antica egemonia di Hollywood degli anni '20 e '30 a quella dei giganti digitali di oggi. Ovviamente si parte dall'incredibile squilibrio tra le dimensioni e le dinamiche dei pochi grandi *studios* di Hollywood e i cinema dell'Europa dell'epoca, per arrivare alla stessa asimmetria tra i

¹³ *Financial Times*, 24 ottobre 2019.

¹⁴ *Limes*, 10/2018, p. 9.

mostri della Silicon Valley e i loro aspiranti competitori europei¹⁵. Se Hollywood ha fatto nascere tante forme di protezionismo economico e culturale, lo stesso vale per Facebook, Twitter, Uber e soggetti analoghi. Su uno di questi fronti, comunque, vi è stato un indubbio progresso. Come Hollywood ha stimolato i primi tentativi organizzati di costruire un'industria cinematografica transnazionale europea – un progetto ovviamente fallito –, oggi l'Unione europea cerca di sviluppare una forza giuridica e politica tale da opporsi allo strapotere dei giganti digitali. Solo l'Europa ha prodotto un personaggio come Margrethe Vestager, commissario per la concorrenza a Bruxelles, con la sua concezione – ammirata in tutto il mondo per sua applicabilità normativa – dell'"abuso di una posizione dominante" (Lyall 2018). Come in diversi Stati degli USA, anche in Francia e Germania sono in via di sviluppo azioni per contrastare la capacità dei giganti di porsi al di sopra della legge, o delle leggi, in tanti settori della vita quotidiana. Poiché tutto si sta digitalizzando, ragiona la Vestager, occorre che – volenti o nolenti – ci adattiamo a questa realtà. Come difendere allora la nostra democrazia e le nostre sovranità individuali, locali e nazionali in un contesto come quello appena descritto (Harris 2019)?

5. Conclusioni

In questo contributo non approfondisco la discussione sui tipi di paura inculcati in noi europei dall'attuale presidente americano e le implicazioni della sua concezione del primato americano, *America first*. Un esempio clamoroso è la posizione del partito laburista britannico davanti alla prospettiva di un nuovo trattato commerciale anglo-americano dopo la Brexit. Il partito si è espresso formalmente contro la liberalizzazione dell'accesso commerciale al Sistema sanitario nazionale, partendo dalla convinzione che un nuovo trattato commerciale aprirebbe il sistema sanitario alle spietate aziende private americane e ai giganti del settore farmaceutico, motivati solo dalla prospettiva di un nuovo mercato da conquistare¹⁶.

Già nel 2017, i Laburisti avevano espresso timori sulla mancanza di trasparenza circa le prospettive di un accordo commerciale anglo-americano dimostrata dall'allora governo conservatore, temendo per esempio una *deregulation* degli standard da applicare ai prodotti alimentari eventualmente importati dagli Stati Uniti. Come disse il Ministro ombra per il Commercio internazionale, Gardiner,

gli accordi commerciali non sono semplicemente una questione di tariffe e barriere agli scambi, ma determinano gli standard, le regole e la regolamentazione alla base delle società in cui viviamo¹⁷.

Qui ho semplicemente voluto evidenziare una nuova fonte di paura che deriva dall'imprevedibile, incontrollabile capacità della società americana di metterci ogni giorno davanti a istanze di *disruptive innovation*, di novità che disturbano e sconvolgo-

¹⁵ Tra gli altri fattori: la ricerca di un mercato mondiale fin dall'inizio; la scala, la dinamica e l'ubiquità delle operazioni; la capacità di offrire in continuazione forme di innovazione nel prodotto; la capacità di reinventare i media da dove provengono; la reazione allarmata dei governi in patria e all'estero; la capacità di suscitare dibattiti sulla censura da parte dello Stato; l'accusa di liberalismo (in America); la reazione ufficiale transnazionale in Europa; i tentativi di costruire esempi indigeni all'estero in vari paesi.

¹⁶ <https://labour.org.uk/jonathan-ashworth-mp-comments-on-tories-voting-down-a-motion-to-rule-out-privatisation-and-any-future-trump-style-deals/> (23 ott.2019).

¹⁷ <https://labour.org.uk/press/empty-words-on-trade-transparency-from-fox/> (21 dicembre 2017).

no. Vengono in mente le parole usate da Susan Sontag nell'ambito del dibattito intellettuale euro-americano scatenato dalla guerra in Iraq del 2003. Seconda la Sontag, a rendere difficile il confronto con l'America era quella sua peculiare, permanente, commistione di eredità ed invenzione:

È qui che sta il genio degli Stati Uniti, paese profondamente conservatore in modi per gli europei difficili da comprendere: nell'aver escogitato una forma di pensiero conservatore che celebra il nuovo piuttosto che il vecchio (Sontag 2003: 215).

Jürgen Habermas e Jacques Derrida, protagonisti dello stesso dibattito, scrivendo insieme, furono ben disposti a riconoscere questa forma di eccezionalità americana, ma, come europei che avevano visto le conseguenze delle due rivoluzioni di cui abbiamo parlato all'inizio, erano più che consapevoli dei "paradossi del progresso", che fossero di origine democratico-politica o industriale-economica. In Europa, quindi, la ricerca di quella "formula d'esistenza", da collocare in qualche modo tra vecchio e nuovo, era approdata secondo loro alla valutazione di due alternative principali:

I vantaggi di un progresso chimerico hanno maggior peso delle perdite dovute alla disintegrazione di forme di vita protette e tradizionali? [In altre parole] i benefici futuri promessi dagli attuali processi di 'distruzione creativa' hanno maggior peso delle sofferenze di chi dalla modernità esce sconfitto? (Sontag 2003: 11).

A ciascun lettore o lettrice la sua risposta...

Bibliografia

Cohen Eliot A. (2016). *The Big Stick. The Limits of Soft Power and the Necessity of Military Force*. New York: Basic Books.

Curtin Philip D. (2002). *The World and the West. The European Challenge and the Overseas Response in the Age of Empire*. Cambridge: Cambridge UP.

D'Ancona Matthew (a cura di) (2009). *Being British. The Search for the Values that Bind the Nation*. Edinburgh: Mainstream.

Debray Régis (2017). *Civilisation. Comment nous sommes devenus américains*. Paris: Gallimard.

de Grazia Victoria (2006). *L'impero irresistibile. La società dei consumi americana alla conquista del mondo*. Torino: Einaudi.

Delanty Gerard (2013). *Formations of European Modernity. A Historical and Political Sociology of Europe*. London: Palgrave Macmillan.

Id. (2014). *Europe and the Emergence of Modernity*, relazione al convegno di Utrecht, giugno.

Ellwood David (2012). *Una sfida per la modernità. Europa e America nel lungo Novecento*. Roma: Carocci.

Id. (2014). *Reflections on the Political History of French Cultural Exceptionalism*, paper presentato al convegno "Culture and International History", IV, Berlino.

Id. (2017). *Eating for Your Country: Italy's Lead in Gastrodiplomacy*, <https://www.uscpublicdiplomacy.org/blog/eating-your-country-italys-lead-gastrodiplomacy>

Id. (2018). *Brexit and the top-down Americanization of Britain 1979 to the Present*. Roma, Aisna, 12 novembre.

Id. (2020). "Margaret Thatcher's American Dream: Origins and Outcomes". *Annali della Fondazione Einaudi* (in corso di pubblicazione).

Ferrigo Nadia (2019). "La protesta dei tassisti messicani contro Uber". *La Stampa*, 5 giugno.

Genta Federico (2018). "Il gelo dei sindacati sulla nuova App per i taxi. 'Non ci fidiamo più'". *La Stampa*, 27 novembre.

Harris John (2019). *Little by little, big tech's veneer of invincibility is starting to crack*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/oct/21/facebook-google-apple-amazon-big-tech-women>

Jeanneney Jean-Noël (2007). *Google and the Myth of Universal Knowledge. A View from Europe*. Chicago: Chicago UP.

Krieger Joel (1999). *British Politics in the Global Age*. Oxford: Oxford UP.

Kroes Rob (1996). *If You've Seen One, You've seen the Mall. Europeans and American Mass Culture*. Urbana: University of Illinois Press.

Kuisel Richard F. (1993). *Seducing the French. The Dilemma of Americanization*. Berkeley: University of California Press.

Id. (2012). *The French Way. How France Embraced and Rejected American Values and Power*. Princeton: Princeton UP.

Lanchester John (2017). "You Are the Product". *London Review of Books*. 17 agosto, <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v39/n16/john-lanchester/you-are-the-product>

Id. (2019). "Document Number Nine". *London Review of Books*, 10 ottobre.

Lyall Sarah (2018). *Who Strikes Fear into Silicon Valley? Margrethe Vestager, Europe's Antitrust Enforcer*, https://www.nytimes.com/2018/05/05/world/europe/margrethe-vestager-silicon-valley-data-privacy.html?emc=edit_th_180506&nl=todaysheadlines&nid=582804020506

Nolan Nary (2012). *The Transatlantic Century. Europe and America, 1890-2010*. New York: Cambridge UP.

Panarari Massimiliano (2018). "Il black friday più lungo della storia del consumismo". *La Stampa*, 23 novembre.

Roger Philippe (2002). *L'ennemi américain. Généalogie de l'antiaméricanisme français*. Paris: Seuil.

Sontag Susan (2003). "Literature is Freedom". In: Daniel Levy, Max Pensky, John Torpey, (a cura di), *Old Europe, New Europe, Core Europe: Transatlantic Relations After the Iraq War*. London: Verso.

Wagner Peter (2012). *Modernity. Understanding the Present*. Cambridge: Polity.

Weight Richard (2002). *Patriots. National Identity in Britain 1940-2000*. London: Macmillan.

Wills Michael (2009). "Belonging and Being British". In: D'Ancona 2009.



L'azione politica dei comuni italiani dopo la seconda guerra mondiale. I progetti di cooperazione.

Fabio Zucca

Il Comitato delle Regioni (CdR) dell'Unione Europea (EU) il 4 luglio 2018 aveva espresso il proprio parere sull'esame dell'attuazione dell'agenda urbana per l'Ue. In questo testo i rappresentanti degli enti locali europei sostengono l'approccio dell'agenda urbana e il metodo di lavoro basato sulla *governance* multilivello che deve facilitare l'uso delle diverse risorse finanziarie disponibili all'interno del bilancio dell'EU per lo sviluppo, la tutela e la riqualificazione dell'ambiente urbano. Queste azioni devono essere svolte in stretta sinergia con gli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030 dell'Organizzazione della Nazioni Unite (ONU)¹. Il metodo utilizzato appare sicuramente funzionale e razionale, ma è frutto di una lunga marcia che ha visto fra i protagonisti gli enti locali europei e le organizzazioni internazionali da loro create, in particolare il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE) (Zucca 2012a; Zucca 2012b), all'atto della fondazione Consiglio dei comuni d'Europa (CCE), con le sue sezioni nazionali oggi distribuite in tutti i Paesi europei, che hanno saputo creare una rete di relazioni a tutela dei loro interessi istituzionali e a favore di un'Europa dei cittadini. Per comprendere il percorso fatto basta ricordare come agli albori del processo d'integrazione europea i Trattati di Roma (1957) non citassero in nessun articolo i comuni europei, la necessità di politiche territoriali e men che meno azioni urbanistiche comuni.

1. La lunga marcia. Dal centralismo alla rinascita delle autonomie locali.

La ricostruzione storica ha segnalato come fra la fine dell'800 e i primi anni del '900 furono avviate in Europa relazioni dirette fra le amministrazioni locali, in questo favorite dall'internazionalismo socialista e cattolico. Venne così costituendosi una rete che si fece movimento prima di confronto amministrativo poi politico. I contatti trovarono una loro embrionale forma istituzionale nella fondazione, a Gand nel 1913, della prima organizzazione internazionale dei comuni *l'International Union of Local Authorities* (IULA), allora più nota nella denominazione francese di *Union internationale des villes* (UIV) (Payre, Saunier 2000 : 217-239; Dogliani, Gaspari 2003 : 12-21). L'associazione prendeva vita principalmente sulla base dell'esperienza socialista e cattolica, ma al movimento non erano estranee altre componenti fra cui quella dei tecnici comunali desiderosi di confrontarsi per trovare soluzioni a problemi avvertiti come

Fabio Zucca, University of Insubria, fabio.zucca@uninsubria.it

¹ ECR, 130ª Sessione plenaria del 4-5 luglio 2018. Parere. Esame dell'attuazione dell'agenda urbana per l'EU, *Newsletter ECR*, 6 luglio 2018, p. 1.

comuni fra i quali spiccavano quelli della creazione dei servizi in ambito urbano. In questo contesto ebbe un ruolo importante lo studioso e militante socialista Edgard Milhaud (Milhaud 1958 : 1-6; Babel 1965 : 1) che aveva anche collaborato con vari gabinetti governativi. Milhaud fondò e diresse la rivista *Annales de la régie directe*, edita in diverse lingue europee, che utilizzò per sviluppare, insieme ai suoi numerosi collaboratori di diversa provenienza nazionale, il concetto di inter-municipalità per cui i comuni dovevano collaborare per la diffusione delle conoscenze e delle esperienze in materia di progresso tecnico e sociale nell'amministrazione locale nonché per sviluppare lo studio delle questioni relative alla realizzazione di opere pubbliche e all'organizzazione urbanistica delle città². Oltre a Milhaud, all'assemblea costitutiva dell'UIV partecipò anche Alessandro Schiavi socialista e convinto comunista (Dogliani 2003 : 182). Il primo avrà un ruolo fondamentale nella costituzione del movimento delle autonomie locali europee nel secondo dopoguerra, il secondo in quello della sezione italiana del movimento di cui sarà primo presidente (Schiavi 2005; Zucca 1999 : 278-284)³. Gli studi di Schiavi sui fenomeni legati ai problemi sociali, all'organizzazione della macchina comunale e urbanistici, in particolare quelli relativi alle realizzazioni di quartieri per operai, lo avevano portato a collaborare con le riviste dirette da Milhaud.

Il congresso di Gand elesse alla segreteria dell'UIV il riformista e massone Émile Vinck⁴ (Dogliani 2003 : 15). Egli mantenne la presidenza dell'UIV dal 1913 al 1948 periodo fra i più travagliati della storia dell'organizzazione (Gaspari 1998 : 78-81). L'UIV organizzò la costituzione di organizzazioni nazionali che, a loro volta, contribuirono a rafforzare la coscienza di possibili relazioni infra e sovranazionali fra comuni nonché lo scambio diretto delle esperienze in campo urbanistico. All'inizio del '900 in Europa si andava così creando, sul modello dei grandi movimenti politici di massa, l'internazionale delle municipalità (Payre, Saunier 2000 : 217-242).

Malgrado le positive premesse, l'azione dell'UIV non poté svilupparsi a causa della guerra che sconvolse l'Europa. All'indomani della Prima guerra mondiale alcuni comuni francesi, tedeschi, inglesi, belgi e lussemburghesi, stimolati dalla stessa classe dirigente che aveva diretto l'UIV, ripresero relazioni dirette. Il primo congresso intercomunale si tenne però solo nel 1924 ad Amsterdam e segnò la ripresa dei contatti istituzionali fra i comuni che videro la loro concretizzazione attraverso la rifondazione

² *Premier Congrès international et exposition comparée des Villes, organisé sous le Haut Patronage et avec le concours de la Ville de Gand, à l'occasion de l'Exposition Universelle, en cette ville, 1913, et sous les auspices de l'Union des villes et communes belges. II. Organisation de la vie communale*, Bruxelles, Union internationale des villes, 1913, p. 343.

³ Alessandro Schiavi (1872-1965) entrò in contatto con il socialismo internazionale e nazionale già nel 1896 quando partecipò al Congresso della II Internazionale, militò quindi nel partito socialista sino all'avvento del fascismo. Dopo la liberazione venne eletto al Senato, per il partito socialdemocratico, e quindi nominato membro dell'Assemblea della CECA. Entrò in contatto con il comitato promotore del CCE grazie alla mediazione di Renato Brügner, suo compagno di partito e collaboratore di Umberto Serafini nella fondazione dell'Associazione italiana per il consiglio dei comuni d'Europa. Dopo la sua nomina a presidente della sezione italiana del CCE iniziò un'intensa attività nazionale e internazionale per promuovere le idee e l'organizzazione del nuovo movimento.

⁴ Émile Vinck (1870-1950), socialista svolse la professione forense e fu legale presso la Corte d'appello belga. Venne eletto consigliere comunale di Ixelles dal 1904 al 1941 quindi senatore dal 1912 al 1946.

dell'UIV avvenuta a Parigi nel 1925⁵. Da allora e sino alla fine degli anni Trenta l'UIV si dedicò all'approfondimento di temi quali l'organizzazione finanziaria degli enti locali, le imprese comunali, lo studio dei fenomeni economici e gli aspetti di gestione urbanistica.

In questo periodo la riflessione sul ruolo degli enti locali in Europa e sulla necessità che i comuni si riappropriassero di concrete autonomie non venne comunque abbandonata. L'esempio che concretamente contribuì nel dopoguerra alla rinascita del movimento delle autonomie è dato dallo storico e attivista politico svizzero Adolf Gasser (Esterbauer et alii 1983 : 9-42; Zucca 1997 : 87-102) che nel giugno 1934 diede vita al movimento federalista *Europa-Union: Schweizerische Bewegung für die Einigung Europas*. L'organizzazione si prefiggeva lo scopo di mobilitare l'opinione pubblica a favore di una federazione europea fondata sui comuni, veri baluardi della libertà. Le idee di Gasser lo porteranno a lavorare, tra il 1944 e il 1951, per la diffusione in Europa del suo pensiero definito comunalista nell'accezione di una riforma amministrativa interna degli Stati usciti dal conflitto mondiale che ponesse il comune al centro dell'azione nazionale e internazionale.

La svolta nel campo delle relazioni intra-comunali si ebbe però con tutta evidenza all'indomani della Seconda guerra mondiale grazie all'acquisita consapevolezza, da parte di alcuni militanti federalisti integrali francesi (Greilsammer 1975; Voyenne 1973-1981) che, influenzati anche dal pensiero di Adolf Gasser, percepivano come, per avviare la ricostruzione dell'Europa e quindi arrivare alla pace, occorresse realizzare l'Europa dei cittadini che aveva nel comune la sua cellula organizzativa di base.

Fra i principali attori di questo corso si deve annoverare il movimento federalista francese *La Fédération. Centre d'études institutionnelles pour l'organisation de la société française* che, fondato nel luglio 1944, aveva fra i principali obiettivi quello di fornire i mezzi politico-teorici per la riorganizzazione non solo dello Stato, ma anche della società francese (Greilsammer 1975; Gouzy 1992 : 61-89), trovando nel decentramento amministrativo il suo punto di forza. Ben presto i suoi aderenti si resero conto che per portare a termine i loro obiettivi di riforma non potevano prescindere dalla situazione internazionale e in particolare da un nuovo assetto europeo. La federazione doveva così andare "du quartier ou du village" all'Europa così come ebbe modo di scrivere Jean Bareth (Bareth 1946; Serafini 1969 : 2, 7-10)⁶, fra i fondatori de *La Fédération*, in questo direttamente influenzato dal pensiero di Adolf Gasser (Bareth 1946; Martin 1954 : 1-13).

Queste forze fondarono a Ginevra, fra il 28 e il 30 gennaio 1951, il ricordato CCE. All'assemblea costitutiva parteciparono sindaci e amministratori locali di nove Paesi dell'Europa occidentale legati ai movimenti federalisti, comunalisti e all'internazionalismo socialista e cattolico. Analizzando la composizione delle diverse delegazioni che parteciparono alla riunione di fondazione, risulta evidente la prevalenza sia numerica che qualitativa di quella francese.

⁵ Per i temi trattati durante i due Congressi cfr. *Ile Congrès international des Villes, Amsterdam 30 juin et 1 juillet 1924*, Bruxelles, Union international des villes, 1924; *IIIe Congrès international des villes, Paris 28 septembre - 4 octobre 1925*, Parigi, Union international des villes, [1925?], 3 v.

⁶ Jean Bareth (1912-1969) fu, insieme a Umberto Serafini, l'anima del movimento degli enti locali europei occupandosi sia della parte organizzativa che di quella politica del movimento. Ad oggi manca una sua biografia.

La presenza francese è comprensibile solo ricostruendo le vicende che portarono alla riunione di Ginevra. Non si riuscirebbe altrimenti a comprendere perché altre realtà, come quella italiana, non abbiano espresso delegazioni con il medesimo peso politico. Il punto di partenza di questa riflessione è la crisi strisciante che già all'indomani della fondazione della Quarta Repubblica caratterizzò la società francese. In questo ambito fu per difendere le autonomie locali, fondamento delle libertà, che La Fédération si pose quale obiettivo una riforma della struttura statale francese in senso federalista o, in subordine, quello di favorire una forte politica di decentramento amministrativo. Per raggiungere lo scopo La Fédération organizzò un'ampia azione politica, dal 1949 al 1950, che coinvolse migliaia di amministratori locali e che culminò nell'organizzazione degli *États généraux des communes de France*, denominazione fortemente evocativa, a Versailles fra il 24 e il 25 giugno 1950.

L'iniziativa di fondare il movimento dei comuni europei non fu però francese, pur trovando in Francia i necessari supporti politico-organizzativi, ma partì da Alida de Jager⁷ sindacalista esule tedesca in Svizzera la quale credeva che l'unità dell'Europa e la pace nel mondo si sarebbero raggiunte soltanto attraverso un'iniziativa partita dalla cellula base della struttura statale: il comune. Fra il 1949 e il 1950 la De Jager si recò a Parigi per avviare contatti diretti con La Fédération al preciso scopo di creare un'organizzazione internazionale che si battesse per la collaborazione internazionale degli enti locali e la ricostruzione dell'Europa su basi federali. La sua idea trovò la disponibilità da parte degli uomini de La Fédération, che garantirono il loro appoggio politico (Bareth 1961 : 11).

Altro elemento che favorì la nascita del movimento degli enti locali fu la diffusione del pensiero di Adolf Gasser che lo mise in relazione con Alida De Jager. Fra il 1949 e il 1950 Gasser e la De Jager cominciarono a operare all'unisono per sensibilizzare alle loro idee le forze politiche e i movimenti che si andavano ricostituendo a livello europeo. Da questi incontri scaturì l'idea di costituire un movimento di comuni che operasse a favore sia del decentramento amministrativo che dell'unità europea⁸. Alida De Jager, con la collaborazione di Edgard Milhaud, organizzò una prima riunione, in Svizzera a Seelisberg, nell'autunno del 1950. La riunione, preceduta da studi preliminari, portò all'individuazione del nome dell'associazione, alla decisione della preclusione verso le istituzioni locali dei Paesi dell'Est europeo e del ruolo del Consiglio dei comuni d'Europa (CCE) volto a favorire la nascita degli Stati uniti d'Europa, il decentramento amministrativo e organizzare scambi d'esperienze: amministrative, urbanistiche e di gestione territoriale. Al termine della riunione fu deciso di costituire un *Comité d'initiative européen* che doveva organizzare la conferenza costitutiva del movimento⁹ che avvenne a Ginevra nel gennaio 1951.

⁷ Alida De Jager (1890-1976), dopo aver partecipato alla fondazione del CCE ne divenne segretaria generale sino al dicembre 1953. Le notizie riportate sono state dedotte da Fondation Archives Européennes, Ginevra (d'ora in poi FAE, Ginevra), AA6, c. *Alida de Jager* e da vari documenti sparsi rinvenuti negli archivi del CCE. L'unica biografia di Alida de Jager è quella redatta, nel 1988, dalla figlia Alida Ewald de Jager (testo dattiloscritto depositato presso FAE, Ginevra, AA7, *Conseil des communes et des régions d'Europe*).

⁸ Archivio storico dell'Università degli Studi di Pavia (d'ora in poi ASUPv), Fondi aggregati, Fondo Umberto Rossi, c. Riunioni di esecutivo del C.C.E., lettera del *Comité d'initiative pour le Conseil des communes d'Europe*, datata 15 dicembre 1950.

⁹ Archives d'État de la République et Canton de Genève (AEG), Papiers Edgard Milhaud, c. XV 1948-1961, *Déclaration de principes. Réunion de maires de l'Europe occidentale, Seelisberg 1er octobre 1950*.

Durante l'assemblea costitutiva, l'associazione si diede precisi obiettivi. I comuni e i popoli dell'Europa democratica dovevano riunirsi per difendersi non solamente dal centralismo statale, ma principalmente dal totalitarismo comunista. L'Europa, il suo ruolo, le sue strutture erano ancora tutte da definire, ma sicuramente i comuni dovevano essere fra i principali attori per la ricostruzione dell'Europa. Il CCE doveva perciò agire per permettere il confronto fra i comuni sui problemi concreti, in questo inserendosi nella tradizione di associazioni come l'UIV del primo dopoguerra, ma anche agire per favorire la costruzione europea.

2. La fondazione dell'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa: progetti europeisti e pianificazione urbanistica.

In Italia la situazione fu all'inizio particolarmente articolata. Grazie ad un accordo fra Adriano Olivetti ed Altiero Spinelli, il federalista Umberto Serafini, allora segretario dell'Istituto italiano per i Centri comunitari di Roma¹⁰, venne incaricato di organizzare la partecipazione italiana all'assemblea costitutiva del CCE (Serafini 1982 : 215).

L'iniziativa rimase però sostanzialmente circoscritta agli ambienti legati al movimento Comunità (Paolini 1992 : 210)¹¹ dimostrando i federalisti italiani una certa cautela verso la nuova associazione. Il chiarimento all'interno dei movimenti federalisti fu avviato all'indomani della costituzione del CCE. In un articolo apparso su *Europa Federata*, giornale del Movimento federalista europeo (MFE), nel febbraio del 1951¹², l'anonimo editorialista affermava come occorresse pensare a una federazione europea che doveva però promuovere al proprio interno anche le autonomie locali. Il CCE si poneva così come elemento potenzialmente in grado di superare la dicotomia fra tendenza autonomista infra-nazionale e federalismo sovranazionale e pertanto l'occasione andava colta. Tra la fine di luglio e i primi di agosto del 1951 i federalisti italiani, con l'esplicito consenso del loro *leader* Altiero Spinelli, si dichiararono disponibili a cogliere gli elementi innovativi dell'associazione comunale e inserirono la sua creazione nell'ambito delle iniziative promosse dal MFE. Venne così convocata, grazie al lavoro di Umberto Serafini, a Roma fra il 26 e il 27 gennaio 1952 l'assemblea costituente dell'Associazione italiana per il consiglio dei comuni d'Europa (AICCE).

Alla sezione italiana del CCE aderirono, entro il mese di aprile 1952, 228 consigli comunali, giunte e singoli sindaci. Per comprendere appieno il valore di queste adesioni occorre tener conto come non si trattasse affatto di un gesto politicamente scontato, poiché le forze di sinistra avvertivano la nuova organizzazione dei comuni come "un surrogato del Patto Atlantico". Dove le amministrazioni locali erano rette da giunte di sinistra il problema dell'associazione non era quindi nemmeno posto; ma anche dove le maggioranze erano diverse gli europeisti dovevano affrontare un aspro scontro politico per attivare l'adesione all'AICCE.

¹⁰ "Cronaca del Movimento", in *Rivista del Movimento Comunità*, 13 (gennaio 1952), p. 2.

¹¹ Secondo la testimonianza dello stesso Serafini fu diramato un breve manifesto a circa quattrocento enti locali che avevano in precedenza aderito ad iniziative federaliste. Di queste solo cinquantasette dichiararono il loro interesse.

¹² "Il Consiglio dei Comuni d'Europa", in *Europa Federata*, 40 (febbraio 1951), p. 4.

Inizialmente l'interesse politico prioritario dell'AICCE era sostanzialmente per la costituzione degli Stati Uniti d'Europa, atteggiamento parzialmente diverso dall'associazione francese che dava la priorità alla battaglia per il decentramento amministrativo (Zucca 2001 : 249-270).

L'iniziale posizione dell'AICCE subì una sostanziale modifica aprendo l'associazione alla discussione su altri temi. Ad esempio l'interesse per i temi legati all'urbanistica divenne evidente già durante una prima riunione sull'"aménagement du territoire" organizzata a Bad Dürkheim dal 3 al 6 luglio 1952. All'incontro parteciparono delegazioni ufficiali dei comuni europei provenienti da: Francia, Germania, Olanda e Italia mentre altri enti territoriali di diversi Paesi aderirono come osservatori. Dal lavoro di confronto fra le diverse realtà emerse con forza la necessità di realizzare una pianificazione territoriale che tenesse prioritariamente conto della collocazione o ricollocazione delle industrie dopo le distruzioni belliche. A questa priorità veniva collegata l'armonizzazione della distribuzione della popolazione e quindi l'organizzazione dei servizi¹³.

Durante questo periodo si tennero, fra il 16 e il 18 ottobre 1953, i primi Stati generali dei comuni d'Europa – così furono chiamate le periodiche assemblee dei comuni europei – a Versailles. In questo contesto vennero indicate tre attività che il CCE doveva svolgere: urbanistica, turismo e "affratellamento fra i comuni" (Ardy 1954 : 883). Per affrontare concretamente i temi legati all'urbanistica venne istituito il Centro di studi comunali e di urbanistica territoriale che avrebbe avuto sede presso la Casa dei comuni d'Europa, sede del CCE, a Ginevra. Il Centro studi si sarebbe coordinato, per le ricerche scientifiche, con il Politecnico federale di Zurigo e con le Università di Ginevra e Basilea. Su ispirazione di Renato Brügner (Serafini 1980 : 5-7)¹⁴, membro dell'AICCE e collaboratore di Umberto Serafini, l'obiettivo prioritario dell'attività doveva essere lo studio dei rapporti fra i piccoli centri e le grandi città all'interno delle aree urbane. Il CCE si proponeva anche d'organizzare incontri fra comuni europei per diffondere le conoscenze urbanistiche in tema di sviluppo e gestione degli ambiti urbani (Ardy 1954 : 913). Quest'ultima attività poteva essere promossa anche all'interno dei gemellaggi, innovativa azione promossa dal CCE.

Durante la seduta del gruppo di lavoro il cui argomento era *I comuni davanti al problema della sistemazione nazionale e dell'urbanistica*, tenutosi il 17 ottobre, emerse chiaramente la rivendicazione sia dell'autonomia comunale in materia di pianificazione territoriale, per cui i comuni dovevano essere i soli responsabili "delle soluzioni da dare ai loro problemi urbanistici", sia la necessità d'inserire tale azione in un contesto più vasto che poteva essere quello dei comprensori o più concretamente quello regionale. Un altro tema, per cui venne istituita la Commissione equilibrio vita urbana e rurale, era quello dei flussi migratori che dalle regioni periferiche e dalle campagne si stavano svi-

¹³ "Urbanisti europei a Bad-Dürkheim. Le pianificazioni nei vari Paesi", in *Comuni d'Europa*, n. 2-3, 1953, p. 9 e p. 11.

¹⁴ Renato Brügner (1894-1980), nato a Roma, militò nel partito socialista. All'avvento al potere di Mussolini fu condannato, insieme ad altri antifascisti, al confino di polizia. Partecipò quindi alla Resistenza. Nel 1944 venne nominato commissario per le sanzioni contro il fascismo. Dal 1946 al 1952 fu membro della Giunta provinciale amministrativa di Roma e dal 1956 al 1958 consigliere comunale di Terracina. Partecipò alla fondazione del Partito socialista dei lavoratori italiani (1947) aderendo contemporaneamente al MFE e partecipando alla fondazione del CCE e dell'AICCE. Nel 1959 fondò l'Istituto europeo di studi e relazioni intercomunali a Lugano promuovendo studi e convegni sui temi del federalismo e dell'urbanistica.

luppando verso le aree urbane dei diversi Paesi europei. Questi flussi dovevano essere governati anche per affrontare i gravi problemi relativi alla realizzazione dei necessari nuovi quartieri e delle relative infrastrutture (Ardy 1954 : 948-950). Umberto Serafini, in un articolo apparso sul quotidiano *La Giustizia*, affermava come la battaglia per la libertà comunale, sui temi urbanistici, non fosse una demagogica richiesta di “avere le mani libere” per governare gruppi di tre o quattro case, ma bensì l’interesse di costruire in modo positivo una pianificazione territoriale che tenesse conto della necessità di ricostruire il tessuto urbano dei comuni europei distrutti dalla Seconda guerra mondiale e di collegare in una visione dinamica i rapporti fra i cittadini e le grandi comunità urbane che dovevano garantire una rete essenziale di servizi pubblici e una necessaria complementarietà fra città e campagna (Ardy 1954 : 951).

Per l’AICCE, il tema della pianificazione urbanistica e della necessità di realizzare nuovi alloggi dotati delle necessarie infrastrutture e servizi era avvertito come profondamente legato al fabbisogno finanziario dei comuni. Questa consapevolezza fece sì che il senatore socialdemocratico Alessandro Schiavi, primo presidente dell’AICCE, presentasse, durante gli Stati generali di Versailles, una mozione in cui auspicava la creazione di un Istituto di Credito Internazionale dei comuni d’Europa. L’Istituto doveva finanziare la costruzione di abitazioni per i cittadini europei usciti dalla disastrosa esperienza bellica raccogliendo fondi mediante l’emissione di obbligazioni garantite dagli Stati e dai comuni. Le amministrazioni locali europee avrebbero così ottenuto “capitali a basso interesse, ed a lungo termine, favorendo [...] la costruzione di case popolari”¹⁵. L’assemblea decise di costituire una commissione di studio che avrebbe dovuto presentare un dettagliato progetto. Si avviava così il primo coraggioso tentativo d’istituire un ente finanziario a livello europeo che, se concretizzato, avrebbe anticipato e integrato le funzioni di alcune delle attuali istituzioni dell’EU. L’importanza della proposta non sfuggì ad Amedeo Peyron (Zucca 1999 : 265-284; Zucca 2009 : 19-67), sindaco di Torino, allora impegnato a fronteggiare la difficile situazione abitativa torinese che sarebbe diventata drammatica in relazione ai futuri imponenti flussi migratori. Egli assimilò la proposta del vecchio amministratore locale, facendola successivamente diventare uno dei principali obiettivi della sua azione politica europea. Peyron, grazie al suo personale impegno, riuscì, durante i secondi Stati generali dei comuni d’Europa che si tennero a Venezia nel 1954, a determinare la costituzione¹⁶, avvenuta a Ginevra il 26 settembre 1954, della *Communauté européenne de crédit communal* (CECC)¹⁷. A testimonianza della progressiva totale adesione di Amedeo Peyron alla battaglia comunalista egli accettò nel marzo 1955 la vicepresidenza dell’AICCE¹⁸ e la presidenza della CECC e ne favorì il successivo trasferimento a Torino¹⁹ dotando l’istituzione di una sede a Palazzo Reale.

¹⁵ “Terza seduta plenaria al Palazzo municipale di Versaglia”, in *Nuova Rassegna*, seconda serie, 12 (giugno 1954), pp. 956-958.

¹⁶ “Le risoluzioni di Venezia”, in *Comuni d’Europa*, supplemento al n. 1 (gennaio 1955), p. 3.

¹⁷ Archivi storici dell’Unione europea, Firenze (d’ora in poi ASUE, Firenze), Fondo CCRE, c. 223, Resoconto di Alessandro Schiavi, datato 10 maggio 1955.

¹⁸ Peyron venne eletto vicepresidente durante il primo Congresso ordinario dell’AICCE che si svolse a Forlì nel 1955. Presidente dell’associazione venne nominato Alessandro Schiavi (“Un primo resoconto del congresso di Forlì”, in *Comuni d’Europa*, 4 (aprile 1955), pp. 1-3).

¹⁹ ASUE, Firenze, Fondo CCRE, c. 223, *Procès verbal de la réunion de l’assemblée générale du comité directeur de la Communauté européenne de crédit communal*, Ginevra 1° dicembre 1956, p. 2.

Per il sindaco di Torino la prospettiva locale e quella europea erano ormai legate in modo organico. Durante la campagna elettorale per le elezioni amministrative del 1956 egli usò infatti il tema dell'unità europea e delle battaglie del CCE per indicare ai cittadini del capoluogo piemontese una nuova via per lo sviluppo urbanistico, politico ed economico della città a livello continentale (Peyron 1956 : 1).

3. I gemellaggi per l'Europa fra Seconda guerra mondiale e avvio del processo d'integrazione europeo.

La prima azione politica del movimento federalista francese *La Fédération* ebbe carattere rivoluzionario uscendo dagli schemi dei consolidati rapporti internazionali. Fu infatti di André Voisin, cofondatore di *La Fédération* e suo indiscusso leader politico, l'idea di promuovere, al di fuori di accordi intergovernativi, durante il 1945 e agli inizi del 1946 relazioni fra comuni francesi ed inglesi della regione della Manica. In quegli anni l'obiettivo di Voisin era quello di creare una rete di solidarietà fra comuni che dovevano aiutarsi a risorgere dalle macerie della guerra attraverso aiuti diretti che i comuni inglesi dovevano offrire ai fratelli francesi. Il tema della costruzione di rapporti internazionali permanenti fra enti territoriali era solo abbozzato, mentre l'idea europeista rimaneva sullo sfondo dell'azione. Dopo queste prime esperienze, *La Fédération* promosse le prime unioni fra i comuni di Orléans e Dundee nel 1946, Bordeaux e Bristol, Velettes-sur-mer e Greenock nel 1947²⁰. In questa fase non venne prevista nessuna forma per istituzionalizzare e rendere stabili i rapporti internazionali fra i comuni, ma la volontà di riprendere le antiche relazioni dirette fra enti locali europei era evidente così come si stava ormai abbozzando l'idea, che verrà lanciata con forza fra il 1951 e il 1952, d'istituzionalizzare e rendere permanenti queste azioni dando vita ai *jumelages* con il chiaro obiettivo di rafforzare la pace e la comprensione fra i cittadini dei diversi Stati europei nonché per favorire lo scambio d'esperienze amministrative.

Nel 1947 era stata costituita l'*Union internationale des Maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples* che, dopo aver promosso, nello stesso 1947, una tavola rotonda a Mont Pèlerin di sindaci francesi e tedeschi, visse una fase di stallo sino alla costituzione della Repubblica federale di Germania. Nel 1950 si tenne un nuovo congresso di sindaci franco tedeschi a Stoccarda e immediatamente dopo venne organizzata la prima visita ufficiale di un sindaco tedesco in Francia grazie a un accordo fra i comuni di Montbéliard e Ludwigsburg²¹.

In questa fase si pensò anche a un documento che doveva essere approvato dai Consigli comunali e firmato dai sindaci coinvolti. Il testo, che prenderà il nome di *serment de jumelage*, affermava in modo esplicito la volontà di "mantenere legami permanenti tra le Municipalità" per favorire in ogni campo gli scambi tra i cittadini (AICCE 1962 : 27). L'azione del gemellare, attraverso la sua simbologia e i suoi riti, reintroduceva nella storia europea stabili e libere relazioni internazionali fra i comuni al fine di favorire l'integrazione del continente e la sua ricostruzione.

²⁰ Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, *L'art du jumelage. Pourquoi, avec qui et comment jumeler sa commune*, s.l. [Orléans], AFCCRE, [1995?], p. 3.

²¹ "Jumelages Troyes-Tournai, Montbéliard-Ludwigsburg", in *Le Bulletin fédéraliste*, n. 56, gennaio 1952, p. 4.

Il primo *jumelage* ufficiale promosso dal CCE fu quello fra le città di Troyes e Tournai²², ma occorre sottolineare come, in realtà, fosse voluto ed organizzato da *La Fédération* quale azione di propaganda che doveva svolgersi contemporaneamente al congresso nazionale del movimento federalista che si tenne a Troyes il 4 novembre 1951 (Martin 1954 : 17)²³. La cerimonia del gemellaggio si svolse a Troyes alla presenza dei sindaci delle rispettive città che lessero per la prima volta il giuramento di gemellaggio. Erano inoltre presenti tutte le autorità politiche ed economiche, rappresentanti del governo francese e belga nonché del CCE. Il gemellaggio aveva anche come obiettivo di “coordonner les efforts économiques des deux centres et notamment de développer les échanges des jeunes apprentis et ouvriers”²⁴.

Immediatamente dopo questa iniziativa, *l'Association française pour le Conseil des communes d'Europe* (AFCCE) organizzò a Parigi nel gennaio 1952 un convegno di studio sull'organizzazione dei gemellaggi fra le comunità locali dei Paesi europei. Durante questo dibattito furono delineati per la prima volta gli scopi e le forme dei gemellaggi. La conclusione dei lavori, riassunta da Umberto Serafini presidente della seduta finale del convegno, indicava chiaramente come i gemellaggi, instaurando relazioni stabili fra i comuni, dovessero favorire sia lo sviluppo delle autonomie locali interne agli Stati dell'Europa occidentale sia la battaglia per la federazione europea²⁵.

Questi principi furono tramutati in azione durante il secondo, importante e politicamente significativo, *jumelage* fra le città di Metz e Lussemburgo. L'adesione delle due città alle proposte del CCE non fu casuale poiché Raymond Mondon²⁶, sindaco del centro francese, era legato a *La Fédération* mentre il suo collega lussemburghese, Émile Hamilius, aveva fatto parte del comitato promotore del CCE di cui sarebbe diventato presidente nel 1953. Le forme stabilite per questo gemellaggio, il suo modello organizzativo e lo spirito europeista che caratterizzò le manifestazioni fornirono un modello ai futuri gemellaggi organizzati dal CCE almeno per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta. Gli obiettivi che i promotori si diedero si possono riassumere nell'azione pedagogica verso i cittadini per sensibilizzarli sia verso la necessità della costruzione europea sia verso il federalismo interno, nella necessità di stabilire relazioni permanenti fra le città in ambito amministrativo, economico, della gestione del territorio, scolastico, associativo e delle politiche sociali²⁷. La gestione comune del territorio doveva portare ad una pianificazione complessiva che avrebbe favorito lo sviluppo economico e la gestione urbanistica.

²² *Ibidem*.

²³ Testimonianza resa da Jacques Jira, uno dei più attivi militanti di *La Fédération*, oggi conservata su nastro in ASUPv, Fondi aggregati, Testimonianze orali; cfr. inoltre Archivio Association villes et communes luxembourgeoises, Lussemburgo (d'ora in poi Archivio AVCL, Lussemburgo), Lussemburgo, c. *jumelage 1952-56, Association française pour le Conseil des communes d'Europe. Commission des affaires européennes, Documents sur les jumelages*.

²⁴ Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *jumelage 1952-56, Documents sur les jumelages*.

²⁵ “Jumelages”, in *Communes d'Europe*, 2-3 (gennaio 1953), p. 5.

²⁶ Anche Raymond Mondon, deputato, più volte ministro della Repubblica francese, sindaco di Metz fu fra i fondatori del CCE assumendo anche l'incarico di vicepresidente della sezione francese del movimento. Per un cenno sulla sua opera all'interno del movimento degli enti locali cfr. “Raymond Mondon”, in *Communes d'Europe*, n.s., 73 (marzo 1971), p. 28. È interessante notare che, come altri appartenenti all'associazione francese degli enti locali europei, anche Mondon ebbe, come sottosegretario al governo, la delega agli *Affaires départementales et communales*.

²⁷ Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56, Ilèmes États généraux des communes d'Europe. Les jumelages. Rapport de M. Henri Jaquet, maire du Locle (Suisse)*, p. 4.

In occasione delle cerimonie che si svolsero in entrambi i centri, a Metz il 23 marzo 1952 e a Lussemburgo il 21 giugno 1953, vi fu una partecipazione straordinaria di cittadini. I sindaci lessero, sulle pubbliche piazze, il *serment de jumelage*. In sintesi, il gemellaggio fu l'inizio di concreti rapporti sia fra le due città che fra i sindaci del comprensorio della Mosella e del Lussemburgo per affrontare i problemi comuni relativi all'uso delle vie d'acqua e al controllo dello sviluppo industriale e urbanistico.

Al di là dell'iniziale successo, occorre però esportare la formula dei gemellaggi dall'area francofona per farli diventare veramente europei. Jean Bareth, la cui opera era ormai prevalentemente indirizzata all'organizzazione del neonato CCE, avvertì, primo fra tutti, questa necessità ed iniziò un'azione nei confronti sia della sezione italiana sia di quella tedesca del CCE, che dovevano attivarsi per sensibilizzare alcune città importanti a concludere gemellaggi con comuni francesi o dell'area del Benelux.

Per promuovere l'azione, Jean Bareth scrisse, alla fine del 1953, un volume dal significativo titolo: *La commune et l'Europe. Jumelages et rencontres intercommunales*. Fra le altre considerazioni Bareth affermava come i gemellaggi sarebbero anche serviti ad ampliare l'orizzonte politico degli amministratori locali aprendo nuove prospettive attraverso il confronto di esperienze diverse.

Prendendo atto della potenzialità positiva dei gemellaggi anche l'AICCE, a partire dal 1954, modificò l'iniziale prudenza in un consapevole appoggio. In un articolo apparso, nel febbraio 1954, in *Comuni d'Europa*, mensile dell'AICCE, si sottolineava, per la prima volta, l'importanza delle "fratellanze intercomunali" che si andavano realizzando per iniziativa del CCE²⁸.

In questo contesto emblematico è il caso del comune di Firenze. All'assemblea costitutiva dell'AICCE partecipò l'ingegnere Menotti Riccioli²⁹, assessore ai Servizi demografici e pubblica istruzione del capoluogo toscano, su mandato del consiglio comunale fiorentino. Egli fu quindi eletto nel Consiglio direttivo provvisorio della nuova associazione degli enti locali europei³⁰, primo di successivi, numerosi incarichi interni al CCE che avrà sia a livello nazionale che internazionale. Riccioli aveva avuto, dopo la sua elezione in consiglio comunale avvenuta nel 1951, la piena delega del sindaco La Pira³¹ sui problemi europei svolgendo anche un ruolo di suggerimento e stimolo nei confronti dello stesso La Pira.

²⁸ "Fratellanze intercomunali", in *Comuni d'Europa*, 1 (febbraio 1954), p. 3.

²⁹ Menotti Riccioli (1882-1969) massone e repubblicano si era opposto al fascismo per diventare, nel dopoguerra, membro del consiglio comunale di Firenze e fervente europeista. Si veda, presso l'archivio privato di Menotti Riccioli conservato dalla famiglia Conti a Firenze, l'attestato rilasciato dal Collegio dei Venerabili Liberi Muratori d'Italia "Al carissimo fratello Menotti Riccioli della rispettabile Loggia L. Bezzoni. Da oltre cinquanta anni attivo e fedele Libero Muratore".

³⁰ "Il Convegno costitutivo dell'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa (Roma 26-27 gennaio 1952)", in *Comuni d'Europa*, 1 (aprile 1952), p. 1.

³¹ Giorgio La Pira è figura fondamentale per comprendere il ruolo internazionale che la città di Firenze ebbe fra gli anni Cinquanta e la prima metà del successivo decennio. È però indubbio che l'idea di avviare il primo gemellaggio fu di Menotti Riccioli. In questa prima fase La Pira seguì in modo distaccato la preparazione dell'evento per coglierne successivamente le grandi potenzialità. Per approfondire lo studio della figura e dell'attività di sindaco di Giorgio La Pira si possono consultare i tre volumi editi a Firenze negli anni 1988-1989 a cura di Ugo De Siervo, Gianni Giovannoni, Giorgio Giovannoni.

Jean Bareth, diventato intanto segretario generale del CCE, faceva pressioni su Umberto Serafini, segretario dell'AICCE, affinché si concretizzasse almeno un gemellaggio fra città importanti dei due Paesi. Bareth segnalava anche la disponibilità della città di Reims³² il cui sindaco, René Bride, era vicino agli ambienti di *La Fédération*³³. Serafini decise di contattare Menotti Riccioli per sondare la disponibilità della città di Firenze. La risposta, da parte di un convinto europeista come Riccioli, non poteva che essere positiva e nel corso del 1953 egli pose in discussione, all'interno dell'amministrazione fiorentina, la proposta di gemellaggio³⁴. I contatti fra gli amministratori delle due città ebbero luogo sia durante la riunione dell'esecutivo internazionale del CCE, svoltosi a Palermo dal 31 gennaio al 1° febbraio 1953 (Zucca 1996 : 246-270)³⁵, sia nel corso dei primi Stati generali dei comuni d'Europa (Ardy 1954 : 913).

I contatti continuarono durante gli ultimi mesi del 1953. In questo periodo Riccioli si recò almeno una volta a Reims per approfondire "i preliminari del *jumelage*" e concordare "una serie di manifestazioni" da realizzare durante l'evento³⁶, anche se dall'esame della non copiosa corrispondenza risulta che la decisione finale da parte del comune di Firenze venne presa solo grazie all'interesse per l'iniziativa manifestato da Pietro Quaroni, ambasciatore d'Italia a Parigi³⁷, nonché alle pressanti insistenze francesi³⁸. Nel marzo del 1954, Riccioli ebbe finalmente modo di scrivere al sindaco della città francese che, superate difficoltà politiche all'interno della maggioranza che governava palazzo Vecchio, la città di Firenze era "particolarmente lieta di potersi collegare in *jumelage* con la città di Reims"³⁹.

Il 14 giugno si tenne a Parigi, per iniziativa dell'ambasciatore d'Italia Pietro Quaroni, una conferenza stampa internazionale per illustrare il senso della proposta di ge-

³² ASUE, Firenze, Fondo CCRE, Italia, c. 172, f. 1954, lettera datata 19 febbraio 1954 in cui Bareth comunica a Serafini che le città di Lezoux, Bougie, Limoges, Reims, Lille e Fains La Folie avevano espresso il desiderio di gemellarsi con centri italiani delle stesse dimensioni e importanza. Bareth sottolineava come le azioni di gemellaggio "permettent de concupire une action européenne" quindi andavano portate avanti. Dal testo della lettera si evince come la disponibilità delle città francesi fosse stata esplicitata anche in precedenza senza alcuna risposta da parte italiana.

³³ René Bride partecipava, come *adjoint au maire* di Reims e consigliere generale della Marna, alle commissioni preliminari alle *Journées d'études nationales pour la mise en valeur des régions de France* organizzate da *La Fédération* nel 1952. Venne quindi eletto alla presidenza del *Centre d'études et d'action fédéraliste de la Marne*, organismo creato dal movimento federalista francese per organizzare il collegamento fra le realtà locali e l'azione federalista (ASUE, Firenze, Fondo CCRE, Secrétariat général, c. 30, *Journées d'études nationales pour la mise en valeur des régions de France*, foglio ciclostilato s.d., ma probabilmente del 1952 o 1953, firmato da René Bride quale *Président du Centre d'études et d'action fédéraliste de la Marne*).

³⁴ Archivio corrente del comune di Firenze, Ufficio relazioni esterne, c. Reims 1954. Rassegna del gemellaggio Firenze Reims, p. 5.

³⁵ Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Jumelage 1952-56, Association française pour le conseil des communes d'Europe. Document sur les jumelages*.

³⁶ Archivio di deposito del comune di Firenze, c. 311, f. gemellaggio Firenze Reims 1954-1955, copia lettera di Giorgio La Pira a Luciano Sibille in data 24 marzo 1954.

³⁷ Archivio di deposito del comune di Firenze, c. 311, f. gemellaggio Firenze Reims 1954-1955, lettera di Pietro Quaroni a Giorgio La Pira in data 8 ottobre 1953 e risposta del sindaco in data 31 ottobre.

³⁸ Archivio di deposito del comune di Firenze, c. 311, f. gemellaggio Firenze Reims 1954-1955, lettera di Luciano Sibille a Giorgio La Pira in data 4 febbraio 1954; Archivio di deposito del comune di Firenze, c. 311, f. gemellaggio Firenze Reims 1954-1955, lettera di Jean Bareth a Giorgio La Pira in data 9 marzo 1954.

³⁹ Archivio di deposito del comune di Firenze, c. 311, f. gemellaggio Firenze Reims 1954-1955, lettera di Pietro Quaroni a Giorgio La Pira in data 8 ottobre 1953 e risposta del sindaco in data 31 ottobre.

mellaggio fra Reims e Firenze. All'incontro parteciparono il sindaco di Firenze, il suo collega di Reims, nonché Riccioli e numerose personalità in rappresentanza degli enti locali francesi e del CCE⁴⁰. Il 3 luglio dello stesso anno si svolgeva a Reims la prima cerimonia di gemellaggio. Le manifestazioni furono imponenti per la partecipazione popolare, gli atti simbolici compiuti e il rilievo che la stampa locale e nazionale francese ed italiana diedero all'evento⁴¹. In quell'occasione significativo fu il discorso di La Pira che, riflettendo sul gemellaggio, non nascose i suoi iniziali dubbi sul senso dell'iniziativa affermando che egli era inizialmente incerto se il gemellaggio potesse essere inteso come un semplice fatto "folcloristico, turistico, sentimentale" anziché costituire un momento "singolare di vita comunale" dai significati storici "di contenuto universale" e che poteva favorire lo scambio d'esperienze positive anche sui temi della gestione del territorio e della ricostruzione del patrimonio storico artistico distrutto durante la Seconda guerra mondiale. Affermava quindi che il gemellaggio avrebbe permesso di integrare l'officina con la cattedrale, l'economia con la grazia, la cultura con la rivoluzione, la politica con la bellezza, lo stato con la città, l'Europa col mondo. Integrando, attraverso la storia presente; la storia di domani alla storia di ieri (La Pira 1988 : 427-432).

Le due città avviarono rapporti stabili, grazie anche alla costituzione di Comitati permanenti di gemellaggio⁴², in ambito culturale, sportivo e politico amministrativo, durate fino ad oggi, dopo che il gemellaggio è stato rinnovato nel 1985⁴³.

E' del tutto evidente come le iniziali azioni di coordinamento amministrativo e territoriale a livello infra-comunale abbiano trovato riscontro nelle istituzioni europee, dopo non poche difficoltà superate spesso solo grazie al caparbio lavoro dei dirigenti politici del CCE fra cui spicca la figura di Umberto Serafini, in modo compiuto solo con l'approvazione da parte del Parlamento europeo del Progetto Spinelli (1984) che prevedendo la costituzione di una rappresentanza degli enti locali presso le istituzioni europee aprì la strada alla futura creazione del CdR.

I gemellaggi furono invece riconosciuti a metà degli anni Cinquanta dal Consiglio d'Europa, grazie soprattutto all'azione della delegazione francese, ed ebbero un successo straordinario in termini numerici. Questo felice esito costituì paradossalmente il vero limite dell'iniziativa che con il tempo ha sempre più perso il connotato politico

⁴⁰ Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Jumelages 1952-1956, Association française pour le conseil des communes d'Europe. Document sur les jumelages*; Archivio corrente del comune di Firenze, Ufficio relazioni esterne, c. Reims 1954, Rassegna del gemellaggio Firenze Reims, p. 5.

⁴¹ I sindaci pronunciarono il *serment de jumelage* dal balcone del municipio davanti a "la foule massée en demi-cercle" (Archivio AVCL, Lussemburgo, c. *Jumelages 1952-1956, Association française pour le conseil des communes d'Europe. Document sur les jumelages*); un aereo partì da Reims in mattinata per Firenze ove lanciò volantini con "messaggi di saluto relativi ai nuovi vincoli di amicizia tra le due città", le poste francesi emisero un francobollo celebrativo (Archivio corrente del comune di Firenze, Ufficio relazioni esterne, c. Reims 1954, Rassegna del gemellaggio Firenze Reims, p. 7).

⁴² Ad esempio in occasione dell'organizzazione degli eventi per "Firenze, capitale europea della cultura" nel 1986 il compito di proporre iniziative comuni alle due città venne affidato, da parte francese, al presidente del Comitato di gemellaggio (Archivio corrente del comune di Firenze, Ufficio relazioni esterne, c. Filadelfia 1964. Resoconto del primo incontro – avvenuto in Palazzo Vecchio il 10-11-1986 – con i sindaci ed i rappresentanti delle città gemelle per "Firenze, capitale europea della cultura" per il 1986).

⁴³ Archivio corrente del comune di Firenze, Ufficio relazioni esterne, c. Reims 1954. Rinnovo del patto di gemellaggio 16-17 febbraio 1985.

d'azione volta a promuovere l'idea di Stati Uniti d'Europa trasformandosi in modalità per promuovere contatti a livello mondiale fra comuni. La critica che oggi appare sempre più condivisibile è che i gemellaggi siano uno strumento per promuovere: turismo, cultura, scambi fra giovani, nelle accezioni migliori, mentre in un numero limitatissimo di casi si pongano anche l'obiettivo di una crescita consapevole del senso di cittadinanza europea.

Bibliografia

AICCE (1962). *Statuto e documenti fondamentali*. Roma: Tip. Castaldi.

Ardy Silvio (a cura di) (1954). *Il Consiglio dei comuni d'Europa. Resoconto dei primi stati generali e della prima assemblea (Versaglia, 16-17-18 ottobre 1953)*. Firenze: Noccioli.

Bareth, Jean (1946). "Le fédéralisme c'est d'abord la commune". *Circulaire intérieure de La Fédération*.

Babel Antony (1965). "À la mémoire du professeur Edgard Milhaud". *Le Coopérateur Suisse*, n. 39, 1.

Bareth Jean (1961). "J'étais a Seelisberg". *Communes d'Europe*, n.s., n. 15, 11.

Bareth Jean (1946). *Le fédéralisme par la commune*, Parigi: La Fédération.

Dogliani Patrizia (2003). "La sinistra europea alle origini del movimento comunale internazionale". In: Patrizia Dogliani, Oscar Gaspari (a cura di). *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*. Roma: Donzelli, 182.

Dogliani Patrizia, Gaspari Oscar (2003). "Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento". In: Patrizia Dogliani, Oscar Gaspari (a cura di). *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*. Roma: Donzelli, 2003, 12-21.

Esterbauer Fried et alii (a cura di) (1983). *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa, Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag*. Berlino: Duncker & Humblot.

Gaspari Oscar (1998). *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1908)*. Roma: Donzelli.

Greilsammer Alain (1975). *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*. Nizza: Presses d'Europe.

Gouzy Jean-Pierre (1992). "I movimenti per l'unità europea in Francia". In: Sergio Pistone (a cura di). *I movimenti per l'Unità europea dal 1945 al 1954. Atti del convegno internazionale, Pavia 19-21 ottobre 1989*. Milano: Jaca Book, 61-89.

La Pira Giorgio (1988). "Discorso per il gemellaggio di Firenze con Reims". In: Ugo De Siervo, Gianni Giovannoni et alii (a cura di). *Giorgio La Pira sindaco. Scritti, discorsi e lettere*. Firenze: Cultura Nuova Editrice, vol. I, 427-432.

Martin Jean-Maurice (1954). "Bilan de dix ans d'efforts 1944-1954". *Le XX Siècle fédéraliste*, supplemento al n. 120, 1-13 e 17.

Milhaud, Edgard (1958). "Au seuil de la 50e Année des «Annales». Un regard en arrière. Quelques grandes heures des «Annales» et du Ciriec". *Annales de l'Économie collective*, n. 46, 1-6.

Paolini Edmondo (1992). "Il Consiglio dei Comuni d'Europa". In: Sergio Pistone (a cura di). *I movimenti per l'Unità europea dal 1945 al 1954. Atti del convegno internazionale, Pavia 19-21 ottobre 1989*. Milano: Jaca Book, 210.

Payre Renaud, Saunier Pierre-Yves (2000). "L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)". *Amministrare. Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, n. 1-2, 217-239 e 217-242.

- Peyron Amedeo (1956). "Torino e l'Europa". *Comuni d'Europa*, n. 6, 1.
- Serafini Umberto (1969). "Jean Bareth". *Comuni d'Europa*, n. 12, 2 e 7-10.
- Serafini Umberto (1980). "Renato Brügner". *Comuni d'Europa*, n. 4, 5-7.
- Serafini Umberto (1982). *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità: una anticipazione scomoda, un discorso aperto*. Roma: Officina.
- Schiavi Alessandro (2005). *Nel socialismo italiano ed europeo*. Manduria: Lacaíta.
- Voyenne Bernard (1973-1981). *Histoire de l'idée fédéraliste*. Nizza: Presses d'Europe, 3 v.
- Zucca Fabio (1996). "Il Conseil des communes d'Europe e il rilancio europeo di Messina". In: Luigi Vittorio Majocchi (a cura di). *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della conferenza intergovernativa del 1996*. Bari: Cacucci, 243-260.
- Zucca Fabio (1997). "Émile Chanoux e Adolf Gasser: ipotesi di organizzazione statale dagli anni Trenta alla Carta europea delle libertà locali". In: Paolo Momigliano Levi (a cura di). *Émile Chanoux et le débat sur le fédéralisme*. Nizza: Presses d'Europe, 87-102.
- Zucca Fabio (1999). "Amedeo Peyron. Un sindaco federalista". In: Sergio Pistone, Corrado Malandrino (a cura di). *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La Resistenza e i Trattati di Roma (1957). Atti del Convegno tenuto presso la Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 9 e 10 ottobre 1997*. Firenze: Olschki, 265-284 e 278-284.
- Zucca Fabio (2001). "L'azione di Luciano Bolis per la costituzione dell'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa". In: Daniela Preda, Cinzia Rognoni Vercelli (a cura di). *Dalla Resistenza all'Europa. Il Mondo di Luciano Bolis*. Pavia: TCP, 249-270.
- Zucca Fabio (2009). "I gemellaggi della città di Torino e l'azione di Amedeo Peyron". In: Michele Rosboch, Alfonso Sabatino (a cura di). *Atti del seminario Torino città europea. Il ruolo del sindaco di Torino Amedeo Peyron (1951-1962) presidente dell'Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa (1957-1965), Torino, 4 luglio 2008*. Torino: CESI, 19-67.
- Zucca Fabio (2012a). *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of the Regions: Fifty Years of European Integration History*. Bruxelles: Peter Lang.
- Zucca Fabio (2012b). *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*. Bologna: Il Mulino.



Party Formation at Supranational Level: the Case of Radical Left Parties

Fabio Sozzi

Introduction

The European Left (EL) was formed in 2004, over 30 years later than the European People's Party (EPP) or the Party of European Socialist (PES). The first communist group appeared within the European Parliament (EP) in 1973 but it has taken 20 years to become a stable form of cooperation, whereas socialist, liberal and popular parties cooperate from the foundation of the EP. How can we explain these different steps forward in transnational cooperation of party families¹? In literature, foundation and development of party politics at European level are shaped by institutional factors – *i.e.* electoral system, EP regulation, EU decision-making – (Delwit et al. 2004; Hix and Lord 1997; Gagatek 2008; Kreppel 2002). Certainly, European political institutions affect parties by constraining their range of strategic options, but why do we encounter different level of development among party families if they operate within the same institutional environment? Why have Socialists and Conservatives improved much more advanced party organizations at the EU level in comparison with Greens or Extreme Right? In this article we argue that to understand the variegated world of party organizations at the EU level it is necessary to look at resistances of or impulses by national parties to the creation of supranational party structures. The EU integration forces national parties to cooperate but “if” and “how” they cooperate depends on national party strategies. The timing and the organizational structure of both the European Parliamentary Groups (EPGs) and Political Parties at European Level (PPELs) are, in this perspective, political products of bargaining among national parties sharing similar ideological positions: they are “negotiated political order” (Daudi 1986). Certainly, institutional environment matters but it explains the direction of organizational changes, while specific answers to institutional pressures derive from negotiations among national parties.

In particular, this article maps the formation of radical left party structures both within and outside the EP by a combination of institutional and actor-centred analyses: on the one hand, institutional analysis posits that national

parties have to adapt to the EU and organise themselves for participation in its institutions and rule-making if they are to maintain their influence over all the political process (Hix and Lord 1997: 5);

on the other hand, actor-centred analysis argues that how parties organize do not just happen but it is determined by bargaining and power struggle among national parties². When used in combination these approaches predict that organizational changes occur when external (environmental) transformations permit or require them, and that they reflect the preferences of those actors able to control reforms. Environmental analysis combined with a focus on national parties' interests and motivations explain the differences in party adaptation to the EU integration process.

In the next section we present the analytical framework to analyse party formation at European level. In the second and third parts we investigate radical left parties' cooperation in the European Parliament (European United Left/ Nordic Green Left – EUL/NGL) and within the PPEL (European Left –EL).

The choice of “radical left parties”³ is twofold. First of all, this party family has received little attention by academic researches especially at the EU level (Bell 1996, 1998; Hanley 2008; Dunphy 2004; Dunphy and March 2010; March 2011; March and Keith 2016). Secondly, as March (2011: 21) pointed out: “the left is back”. Especially after the economic crisis and the advent of extensive “austerity policies” in Europe, radical left parties have begun to improve their electoral performance and to increase their governmental opportunities (Bale and Dunphy 2011). In other words, they are stable and significant political realities in many European countries and within the European institutions.

Party formation at European level

Political parties are first of all organizations (Panebianco 1988), then the environment in which they operate is one of the most important factors that influence party organization and party change (Harmel and Janda 1982, 1994): political parties modify their organizational structures or political strategies as response to external stimuli and reflect the institutional environment in their organization (Panebianco 1988). In organizational theory the environmental imperative is quite axiomatic: “either organizations [parties] *adapt* to new conditions in the environment, or they ‘perish’” (Appleton and Ward 1997: 341). Why is environment so determinant for party organizations? Because it is *from* the environment that organizations extract primary resources for their survival and functioning; it is *on* the environment that political parties exercise their organizational actions and it is “within” it that they pursue their goals. Moreover, significant challenges able to threaten the party's dominant coalition and, sometimes, the survival of party itself might come from the external environment (see for example communist parties after the collapse of Soviet Union). Therefore, if environment shifts, political parties must adapt to survive within the new institutional framework.

Clearly, not all the environmental changes affect party organization. According to Harmel and Janda (1994), we can consider as relevant those external stimuli able

² A similar approach has been used by Kreppel (2002) to analyze EPGs development and by Ladrech (2000) to explain PES formation.

³ The term “radical left parties” derives from March (2011) and March and Mudde (2005).

to affect party's primary goals: "offices", "votes" or "policies". In more general terms, political institutions affect parties by constraining their range of strategic options: institutions rule out some types of behaviour and make others more or less likely by influencing the costs and benefits that a party can expect when takes a certain course of action (Müller 2002).

There is also one more organizational imperative that political parties have to deal with: they need to persist and survive as organization, to preserve structures, staff and label in order to achieve offices, votes or policies goals. If a party doesn't exist as organization it can not seek political power at all. As a consequence, political parties have also to consider shifts in rules and opportunities to obtain organizational resources otherwise they can not persist as organization.

So far, we have considered why party changes in presence of an environmental shift. But what does it mean party change? Do different types of party changes exist? Harmel and Janda (1994: 277) help us to answer these questions. First of all, they suggest to consider as party change the "self-imposed changes in party rules, structures, policies, strategies, or tactics" and to exclude events beyond the direct control of organization, *i.e.* an increase in the number of votes or the death of a leader. Party change is, therefore, something under the direct control of and intentionally implemented by the dominant coalition.

In this article we concentrate on a particular form of intentional change: *innovation* (Appleton and Ward 1997). This kind of adaptation to the environment may be seen as the effort to introduce new organizational forms and practices without precedent that supplement what already exist. Organizations (political parties) create specific structures, staff and functions, supplementing what already exists, in order to control as efficiently as possible new resources or to reduce environmental turbulences from new external arenas. The innovation parallels the creation and the institutionalization of new environments where parties have to compete in order to achieve their goals⁴.

The concept of organizational innovation provides a useful analytical tool to understand origin of political parties at European level. In fact, we consider the EPGs and the PPELs as the organizational innovation experimented by national parties in order to control resources and constrains produced by the EU. This is because, from the perspective of national parties, "the addition of a further level of political activity represents an environmental change to which they need to adapt" (Von dem Berge and Poguntke 2013). The process of European integration has modified the environment where national parties operate, affecting their capacity to achieve classic goals of offices, votes and policies. National parties are not completely free to set out and pursue their policy position in the domestic arena irrespective of what happens at EU level (Hix 2008) and, at the same time, the scope of EU legislation has greatly expanded in the last twenty years and an increasing portion of national policies is now shaped in Brussels (Börzel and Risse 2000: 3). As a result, national parties have great incentives to lead the EU *policy* outcomes in the direction they prefer and, in order to do so, they

⁴ For example, internet-based party branches can be considered as a party innovation implemented in order to take advantage from web resources (Heidar and Saglie 2003).

need to organize with like-minded parties from other member-States. Nonetheless, inside the European Parliament the most important agenda-setter “offices” (President and vice-Presidents of the EP, President of parliamentary committees and rapporteurs) are distributed in proportion to the size of political groups (Corbett et al., 2005), giving greater incentives to national parties to cooperate within the EP.

In literature we can find three different explanation of group formation at the EU level, each of them directly linked to political goals of parties (policies, offices, and votes). The first one advances a “policy-oriented” explanation (McElroy and Benoit, 2010), where national party delegations affiliate with closest groups to their policy positions. The second one proposes an “office-oriented” theory (Bressanelli 2012) and argues that national delegations join political groups for pragmatic reasons. By joining an existing group, parties have a large bureaucratic apparatus at their disposal, with experienced staff, substantial financial resources and the opportunity to obtain influential legislative positions in the EP. Whitaker and Lynch (2014), in particular, show that pragmatic reasons mean publicity and information about EU policies for Eurosceptic and niche parties. The third one, finally, suggests a “vote-oriented” approach (Maurer et al. 2008: 249) “in the unlikely case that a party’s membership is of salience for the electorate”. In this case, a party might be obliged to join a group that symbolically reflects its policy positions even if this should mean losing power to directly influence the policy-making process.

Outside the EP, catalysts for the formation of extra-parliamentary structures were the decision to hold *elections* to the EP (Hix 1996) and, especially, the introduction of “Party Statute” in 2004 (Hanley 2008). While European elections still have a “second-order” character, the Party Statute creates real (financial) opportunities of development for PPELs.

The Statute, in particular, provides a series of requirements for a party to be qualified as “Political Party at European Level”. The party must: 1) have legal personality in one of the Member States; 2) be represented in at least in a quarter of the Member States, by members of the EP (or in the national or regional parliaments); or it must have received (at least in a quarter of the Member States) at least 3% of the votes cast; 3) observe the founding principles of the EU in its programs and activities; 4) have participated in elections to the EP or have expressed the intention to do so⁵.

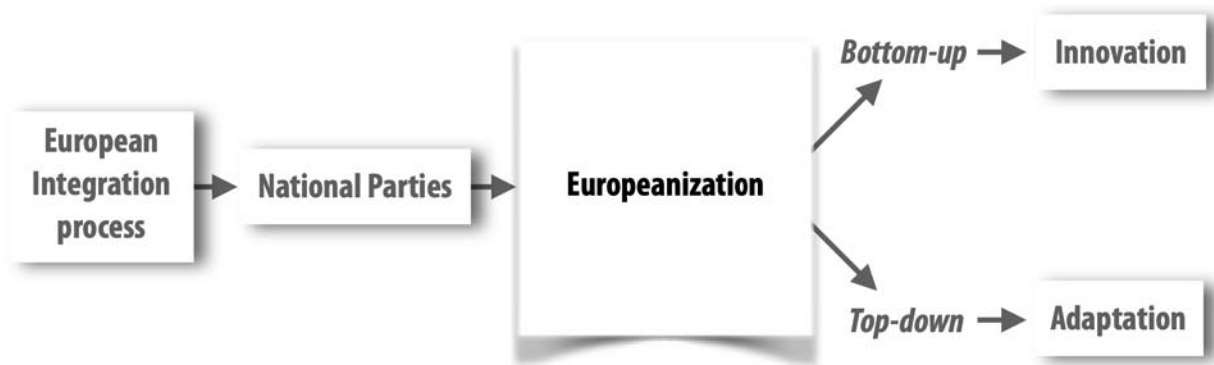
Those parties that accomplish these prerequisites are able to receive annual funding from the EP. The funding takes the form of an operating grant and it covers up to 85% of the party expenditure, while own resources such as membership fees and donations cover the rest.

Moreover, the concept of party innovation allows us to make a distinction between two different types of party response to the process of European integration: the first one is the “adaptation” to pressures coming from external environment and manifests itself (mostly) by organizational, ideological, programmatic and strategic changes of parties at national level⁶; the second one concerns “party aggregation” (innovation)

⁵ For a detailed analysis of the Party Statute and its consequences for PPEL see Bardi *et al.* (2010).

⁶ An increasing number of researches focuses on this topic and it define this kind of adaptation with the term “Europeanization”. See Poguntke *et al.* (2007).

experienced by national parties at supranational level and consists in the creation at EU level of party structures aimed to control benefits from the new institutional arena. Party adaptation describes how national parties change their organizational structures to fit environmental transformations at domestic level. Party aggregation refers to the process of linkage under a unique structure of like-minded parties at the EU level.



Models of national party changes: adaptation and innovation

However, “party change does not ‘just happen’” (Harmel and Janda 1994). It is an intentional effort and the political product of power struggle among factions and sub-units within it (Panebianco 1988). The environmental theory is worthless to fully understand the process leading to a certain type of organization or to explain (possible) delay in party response as well. While the environmental approach posits that the internal development is a (possible) reaction to changing external demands and pressures, it lacks analytical tools to understand the specific character of reforms. In most cases (if not all) the reactions (or not) to environmental challenges are products of political conflicts among party members at all levels. Hence, to explain party formation at supranational level we need to observe bargaining and power struggle among pivotal actors in this organizational game: “national political parties”. In fact, party formation at the EU level (both within and outside the EP) is the outcome of a “party aggregation” process where national parties aggregate their structures across national borders to create a supranational form of cooperation. On this point, Kreppel (2002: 187) suggested that if we want to understand the internal organization of the party groups we must look at the role played by national delegations.

Institutional incentives create the (necessary) environmental conditions for national parties to cooperate at supranational level even if they are not enough. Attempts of party aggregation at supranational level had first to overcome a broad constellation of national party interests and, whether and how the party will be formed at the EU level are products of negotiations among national parties with their own organizational, cultural, historical and ideological baggage (Harmel and Janda 1994; Panebianco 1988). Hence, it cannot be assumed that external stimuli will necessarily produce an organizational change or that they will generate the same reactions in all parties.

Institutionalized parties sit at negotiation table for the formation of supranational parties with their own organization, membership and political identity and they are particularly reluctant to lose organizational authority and/or to dilute their political identities. If they don't reach an agreement about the necessity for a supranational party structure and about the form it should take, the process of party aggregation is paralysed⁷. In any case, party innovation is expected only if the supplementary resources from the EU (the opportunity to achieve party goals) exceeded the cost of innovation, otherwise it is very unlikely (Harmel and Janda 1994; Von dem Berge and Poguntke 2013). All attempts to forming parties at the EU level had first to make the party acceptable to a broad constellation of more or less independent local interests. Moreover, the relationship among national parties affect not only the foundation of party structures at EU level but also how they organize, their future development and political strategies within and outside the EP.

In sum, we consider party formation at EU level – both within and outside the EP – a reaction of national parties to pressures from institutional environment at EU level. In particular, we argue that the environmental approach alone is not able to explain the specific “character” of innovation because it doesn't take into account the behaviour of pivotal actors in this game: “national parties”. So, if we want to understand “why” and “how” national parties adapt to the environment, we need to consider bargaining and political conflicts among them⁸.

In the next paragraphs, we investigate the party aggregation process of radical left parties and, in particular, we find in the relationship between PCI and PCF, the two most important Western European communist parties until 1989, the reason behind the intricate parties cooperation both within and outside the EP. Especially, the ideological disagreement between PCI and PCF about the necessity for a supranational party structure and the configuration it should have taken, paralyzed the nascent transnational party federation and tangled cooperation in the EP.

The long march to the EUL/NGL

The first Communist group in the EP – *Communists and Allies* – was created in 1973 when 3 French MPs – belonging to the PCF – joined the Italian Communist deputies (9 MPs) and one member from Danish Socialist People's Party (SF)⁹. In that time the EP was “in all sense a consultative body” (Kreppel 2002:1): it had no effective powers to influence policy-making outcomes and it had no direct popular legitimacy. The only environmental incentive to form a (unitary) group was linked to offices and

⁷ In a similar vein, Panebianco (1988) argued that parties could be originated by “territorial diffusion” where local (national) élites construct party associations that are only later integrated into national (supranational) organization.

⁸ An additional level of analysis should focus on relationship and power struggle of factions within national parties. National parties are composed by political groups and how they adapt to the EU integration depends on power games among factions (Panebianco 1988).

⁹ The PCI obtained parliamentary representation in March 1969, but it was not large enough to be formally recognized as EPG, remaining excluded from office and administrative distributions.

administrative resources. National parties were not pressed to cooperate permanently and effectively at EU level and being a very weak group produced just limited political consequences. The ideological divisions within the group were greater than incentives and, hence, the pluralistic nature of the radical left parties prevailed on institutional incentives to form a unitary actor in the EP. In particular, the PCI and the PCF presented a profound division over the EU project making unlikely the development of a stable and effective political group. The PCI looked at the process of economic integration as an irreversible mechanism and considered an own duty to steer this process towards more positive outcomes for the “working class” and towards a more democratic and accountable EC as well. Since the late Sixties, the PCI believed that, in an era of growing economic interdependence, the “Italian road to socialism” (Dunphy 2004) could be pursued only within a broader context of “European way to socialism” by a transnational cooperation of communist actors¹⁰. The PCF, in contrast, adopted a strongly critical strategy against the EC. It considered the EC a “Trojan horse” of the United States and West Germany in order to institutionalize their control over West European economies. Moreover, PCF expressed a strong reluctance against the EC from a normative point of view contesting the idea to delegate authority to European institutions¹¹.

These deep ideological divisions have influenced the effectiveness and credibility of the group. Communist MEPs “never operated as a Group, met infrequently and were fragmented into national delegations” (Bell 1996:138). Moreover, two spokesmen often represented them in the EP, one for each ideological faction within it. The condition of internal division is well summarized by the words of Giorgio Amendola: “each Communist party follows an independent [political] line, depending on how it views the interests of its own country”. Therefore, the main reason behind the group formation in the EP can be identified in the willingness of Communist leaders to increase available resources, in particular in terms of “offices”. They regarded group organization as a “vehicle for achieving financial and administrative privileges in the Parliament” (Pridham and Pridham 1979:263) and not as an opportunity to defend common political positions. The resulting constellation was “hardly a group, let alone a party” (Sweeney 1984: 175) and the group was characterized by a level of cooperation that did not go beyond the formal criteria required to become an official group.

The condition of instability and internal division between the PCI and the PCF persisted until 1994 and achieved its peak in 1989 when they decide to constitute two separate political groups: the *European United Left* (EUL) and the *Left Unity* (LU). Anti-integrationist parties (i.e. KKE¹² and PCF) composed the LU, while the EUL expressed critical pro-integrationist positions (as PCI and PCE¹³) (March 2011).

¹⁰ The PCI development in the direction of a «pro-integrationist» position is the result of an “office-seeking” strategy at national level started in the early 1970s and that took the form of the «Historic Compromise» with Christian Democracy (DC) in the late 1970s (Benedetto and Quaglia 2007; Dunphy 2004).

¹¹ In the words of Taggart and Sczerbiak (2008), we can classify the PCI as a soft-eurosceptic party and the PCF as a hard-eurosceptic party.

¹² Communist Party of Greece.

¹³ Communist Party of Spain.

At the beginning of 1990s two important factors fostered the establishment of a more stable form of cooperation among radical left parties in the EP. The first one was the historical and ideological review of communist parties after the collapse of the Soviet Union (Dunphy 2004; March and Mudde 2005). In particular, the PCF has mitigated its position against Europe and now evaluates European institutions not a monster to fight but rather an opportunity to exploit. At the same time, anti-integration parties (KKE, PCE and V¹⁴) are now in minority, whereas many propose a renovation of the EU institutions from within. However, policy and ideological divergences do not disappear at all. The EPG remains divided on many issues and breaks in party unity are always an opportunity during plenary sessions in Brussels or in Strasbourg. Within the radical left family, we can find at least four main sub-groups according to ideological position (March 2011): communist, democratic socialist, populist socialists and social populists. While all of them accept democracy (verbally at least) and propose radical and profound reforms of democratic institutions from the political and economic point of view, radical left parties show a large number of ideological positions on social and economic issues. Some, such as the KSCM, posit significant criticisms towards the market economy and define themselves as Marxist-Leninist parties; others present a “new left agenda” (feminism, environmentalism, grass-roots democracy and a “moral finance”); finally, some parties combine social-democratic positions with strong anti-elite and anti-establishment stances¹⁵.

The second one was the introduction with the Maastricht Treaty in 1992 of the co-decision procedure. This new practice gave to the EP the opportunity to impact directly and effectively on policy outcomes at EU level. The new policy opportunities produced significant influences on national parties for (at least) two reasons. First of all, the potential to achieve “policy-goals” has provided instrumental incentives for national parties to act together in the supranational assembly, otherwise they would have risked to become politically irrelevant in the EP. Secondly, internal competition for agenda-power offices became much more intense and relevant to control policy decisions. A divided group risked to obtain few “mega-seats” and, therefore, to decrease its ability to influence policy-making. Once the potential for the EP to directly shape legislative outcomes was achieved, national parties had to change organizational structures at EU level to best pursue their policy objectives. However, it is from bargaining among radical left parties that new party organization stands out in the EP.

Both preferences and institutional changes create conditions for radical left parties to form a new party structure in the EP in 1994-5: the *European United Left/Nordic Green Left* (EUL/NGL). After the 1994 European elections, radical left parties from the LU and the EUL merged into a renewed group (the EUL) and, after the accession of Sweden and Finland in 1995, several parties from the Nordic countries joined the group, establishing the *Nordic Green Left* (NGL) sub-group in the EP. The admission of NGL parties increased the size group but, at the same time, complicated party cooperation in the EP. NGL parties show a specific identity distinguishing them from the other

¹⁴ Swedish Left Party.

¹⁵ For a more in depth analysis of the ideological positions of radical left parties see March (2011) and March and Keith (2016)

parties within the EUL and from Socialist or Green families (March 2011): they advance heavy critics towards the EU, up to the withdrawal (“hard Euroscepticism”), and they are strongly embedded in the “Nordic exceptionalism” (Browning 2007).

A central point in the EUL/NGL formation was the desire of national parties to maintain full independence from the EPG both in organizational and ideological terms. If, on the one hand, there was the awareness and the need to form a single parliamentary group, on the other, national parties sought to protect their political identity. Therefore, the adoption of a “confederal” structure was the only organizational response to achieve the two contrasting purposes of stable cooperation and national independence. A confederal group means a decentralized organizational structure without a central political authority and, mainly, the real power is (yet) in the hand of national party delegations. The most important political and administrative body within the radical left group is the “Bureau” but it is relatively weak (related to PES or EPP¹⁶): it is composed by one member from each national party delegations and decides in administrative and political matters but, at the same time, it is unable to sanction (or to reward) rebel (loyal) members or delegations. Another important organizational aspect helping us to understand the “loosing couplings” among radical left parties at EU level is the absence of “Internal Rules” formally recognized by national parties¹⁷. The contrast over the form of cooperation and the fear to lose behavioural autonomy within the EP made the formalization of “internal rules” far more complicated.

For the same reasons, the ideological platform of the EUL remained mainly vague. First of all, the main objective was to encourage inclusiveness in the political system of the EU and an enforcement of human rights:

We see as our mission to make the European Union more human, more transparent and more tangible. We want more direct democracy and active participation by citizens. The European Union must become a project of its people and cannot remain a project of the elites. We want equal rights for women and men, civil rights and liberties and the enforcement of human rights (EUL/NGL 1994).

Secondly, the EUL proposed a new model of development supporting fair trade and policies against ultra-liberalistic strategies:

policy is too frequently based on a radically market-oriented logic of competition both within the EU and towards third countries. The European Union is not the victim of the current economic, financial, environmental and global food crisis but one of its motors (EUL/NGL 1994).

The language chosen to define group aims is indicative of how the EUL is linked to national parties: various party leaders are free to interpret these aims according to their own national situations and needs.

¹⁶ See Lindberg (2008) and Gagatsek (2008).

¹⁷ Other EPGs like PES, EPP and ALDE have formal and developed “Internal Rules” (Gagatsek 2008; Kreppel 2002). Wellhofer (1972) argued that party development reflects “a growing elaboration of rules governing the internal policies of party”, so the absence of internal rules shows a low level of party development, at least in this perspective.

This confederal nature of the group can be still observed in current debates within the EUL and in particular in reactions after the financial crisis in 2008. Radical left parties have responded primarily with a common defensive approach but what is missing in their statements is the promotion of alternative policies at European level (Holmes and Lightfoot 2016). “Stop austerity plans”, “not to privatisation” and “regain power over finance” are just some examples of common slogans used by radical left parties, but there is no agreement on concrete plans about financial, economic, social and EU institutional reforms¹⁸. National interests and ideological divisions avoid compromises on policies devoted to reform economy, finance and the EU institutions.

The foundation of the European Left (EL)

PPELs were launched just before the first EP elections in 1979 and their primary goals were the coordination of European electoral campaigns and the adoption of a common political programme. Moreover, the founding fathers of PPELs sought (and hoped) that they would have operated as “extra-parliamentary arm of the EP groups in terms of support, control and influence” (Pridham and Pridham 1981). The first two PPELs were the Confederation of Socialist Parties (CSP) in 1974 and the European People’s Party (EPP) in 1976¹⁹, while green parties established extra-parliamentarian organizations only after the introduction of the so-called “Party Article” in the Maastricht Treaty (Article 191) in 1992²⁰. Other party families – like communist and ethno-regionalist – created a PPEL after the “Party Statute” in 2004. Why did not communist parties set up a PPEL in 1970s or following the “Party Article”? The answer to this question recalls, once again, the ideological (dis)agreement among the main communist parties and the real gain in terms of political resources from party cooperation at the EU level. In that time, ideological discrepancies among national parties and their different purposes to create a party structure at the EU level were more profound than incentives coming from the European electoral arena.

In particular, four reasons made problematic and unlikely the formation of a communist party federation (Pridham and Pridham 1979; Hanley, 2008). First, Communist parties were fundamentally divided over the European integration issue. Especially, these differences emerged in relation to the EP direct elections: during Sixties, the PCF openly opposed against it whereas the PCI viewed direct elections as a first step towards the democratization of the EC. Second, the international inspiration of Communist parties was not confined to the European borders. Their political and ideological strategies had a broader scope seeking to capture communist parties from non-EC member states. Third, the experience of communist parties within the “Comintern”. This organization was strictly hierarchical, based on “democratic

¹⁸ A similar attitude among radical left parties can be see in the opposition to the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

¹⁹ For a detailed reconstruction of party formation at European level outside the EP see Hix and Lord (1997), Hix (1996), Delwit et al. (2004) and Hanley (2008).

²⁰ The European Federation of Green Parties (EFGP) and the European Liberal, Democratic and Reform Party (ELDRP) were set-up in 1993.

centralism” and dominated by one country (the Soviet Union) and one party (the Communist Party of the Soviet Union). This experience generated in European communist parties a sort of aversion towards constraining international organizations. Thus, in addition to ideological difficulties they met also what Hanley (2008: 152) defined as “psychological obstruction”.

Finally, the institutional environment did not press national parties to aggregate across borders in order to increase votes in European elections. This is because EP elections were (are still) fought as “second-order national competitions”: as Reif and Schmitt (1980) pointed out, EP elections tended to be about national political issues and political parties competed over national government performance and not to elect the EU executive. For these reasons national parties did not have enough incentives from the electoral arena to aggregate at supranational level. They get better in terms of votes if they run European elections with national label.

As in the case of the EUL, three factors fostered communist parties to overcome these hurdles towards the formation of the EL. First, the ideological review of communist parties since early 1990s has reduced the differences over the EU integration process facilitating an agreement among national parties, even if ideological differences still persist (see discussion in the previous section). Second, the implementation of the so-called “Party Statute” in 2004²¹ gave the decisive incentive, guaranteeing to national parties important organizational resources (Bardi et al 2010). Party Statute did not affect policy, offices, or votes goals of national parties. It provided opportunities to obtain important organizational resources to national parties from the EU level. For national cartel parties

survival is an organizational imperative: developing supranational organizations could be seen as a relevant element in their strategy aimed [...] at obtaining the necessary resources for their survival from all state-like structures at all levels. (Bardi et al. 20110: 93)

Therefore, Party Statute provided the disciplining force to unite national radical left parties formerly hostile to a supranational party structure. Finally, the globalist movement, especially after the 1999 Seattle G8 summit, has created conditions for radical left parties to mobilise and to react against neo-liberalism around the world and, in particular, in Europe²². It was in this period of “social movements” that the idea and the need to create a party structure at European level become relevant among radical left parties. In this perspective, the foundation of the PEL was the logical continuity of the “movements of the movements” within the European context.

Clearly, the ideological review and the Party Statute did not completely cancel differences among national parties. In fact, the founding Congress of the EL in Rome (8-9 May 2004) started with deep organizational and ideological strains among founding-parties. About organization, there were two different issues in agenda. The first one concerned party configuration: some parties – including PRC and PDS²³ – supported

²¹ Regulation (EC) n. 2004/2003.

²² I would like to thank an anonymous reviewer for suggesting this relevant point for our discussion.

²³ Party of Democratic Socialism in Germany.

the creation of a genuine party, organized following national party structures; others – including PCP²⁴, KKE and KSCM²⁵ – proposed the formation of a weak organization without any kind of limitation in national party autonomy and identity. The second one regarded the financing method of party members, following the rules provided by the “Party Statute”.

About ideological aspects, the main point of contention concerned the judgment of the past socialist experiences. First of all, the PRC and the PDS claimed for a clear opposition against Stalinist period and a catch-all parties strategy. Fausto Bertinotti, leader of the PRC and the first President of the EL, considered an ideological and historical imperative to remove all explicit references to real communism and, above all, to censure Stalinism:

we come from a great and terrible history, we can not go into the future without a clear and irrevocable condemnation of what prohibited to our history to be a story of freedom.

In particular, the PRC and the PDS were oriented to embrace non-communist parties within the EL. The connection to the Communism as leading ideology was not in the purposes of party-founders. A clear mention communist principles and values might have closed doors to political parties with no communist tradition but with an anti-liberal, anti-monetarist and anti-militarist approach.

On the opposite side we find traditional parties like KKE and KSCM. These “neo-Marxists” parties (March 2011) argued that an explicit reference to Communism was not indispensable in Party Statute, while the censure against Stalinism should have been eliminated. The KSCM proposed a compromise replacing, in the preamble of the Statute, the terms “Stalinist practice and crimes” with a more general sentence like “condemnation of all anti-democratic practices and crime”. The Congress decided to maintain a clear condemnation of Stalinism²⁶ creating a division within radical left parties: the KSCM decided to join the EL as observer member; the KKE and the PCP did not adhere at all. The same NGL parties are not members of the EL. They created an informal transnational network (the Nordic Green Left Alliance – NGLA) in 2004, even if they continue to be part of the EUL and sent observers to the EL events.

From the Congress it emerged a party structured around three organs – *Congress, Council and Presidency* – and opened to “socialist, communist, red-green and other democratic left parties of the member States and associated States of the EU” (art.2). More in general, the EL statute reflected the dominant role of national parties: decisions within main political organs are made by unanimity and they are not binding for national party members. The EL took up a flexible organizational structure, open to external political actors (citizens, organizations and social movements) and organized around working groups specialized in specific issues as trade union, gender, Latin America, Middle East and civil rights. This particular organizational nature is well described in articles 1 and 6.2 of the EL Statute:

²⁴ Portuguese Communist Party.

²⁵ Communist Party of Bohemia and Moravia in Czech Republic.

²⁶ In the Preamble of the Statute it is argued: “we do this in unreserved disputation with undemocratic, Stalinist practices and crimes, which were in absolute contradiction to socialist and communist ideals”.

the EL is a flexible, decentralized association of independent and sovereign European left-wing parties and political organizations which works together on the basis of consensus [...]. The structure of the EL allows political organizations which are politically close to the EL to take part in its activities in a flexible manner.

The choice to organize the party in thematic groups is threefold. First, this organizational structure allows more flexibility and the opportunity for like-minded political and social organizations to cooperate with the EL (Heidar and Saglie 2003). Secondly, it guarantees both a greater elaboration on specific topics and a specialization of members' group. Finally, it permits to open the party's doors to citizens and civil society. In this way national parties can use the EL as a supranational *think tank* and, at the same time, as a vehicle for policy actions at transnational level: not only to manifest their own ideological position outside the EP but also to implement a truly "European opposition" to national and EU policies. The protests against employment policies implemented by Schroeder government in Germany in 2004 (the so-called "Monday demonstrations") or, more recently, against "austerity policies" in Europe are two examples of the organizational role played by the EL.

Conclusion

Existing researches theorize a key role for environmental changes in explaining party formation at EU level (Bartolini 2005; Hix and Lord 1997). The empowerment of the EP and the increasing scope of the EU legislation provide incentives to national parties to develop party structures at supranational level in order to maximize their input into EU policy-making. As Bartolini (2005) wrote

Europarties are the product of the institutional environment of the EU and have no hope of survival outside it. Their future development will be shaped by the EU institutional development.

Such well-established perspective of enquiry, however, is not able to explain different responses provided by party families at the EU level. For example, the Socialist group is more institutionalized than radical left group and the PES was created earlier than EL. How can we explain these differences if institutional setting is the only explicative variable? This study suggests focusing on national party relationships and, in particular, on ideological disagreement among them. Party formation at EU level is the intentional product of bargaining and struggle among national parties over the necessity of party structures at the EU level and how they should be organized.

The empirical focus of this research was on the formation of two radical left party faces (Katz and Mair 1993) at the EU level: the parliamentary group in the EP ("party in the public office") and the PPEL ("party in the central office")²⁷. Party formation is a response of radical left parties to environmental changes produced by the EU integration process, but it is conditioned by the ideological heterogeneity of radical

²⁷ For an application of the Katz and Mair's analytical model (1993) to the EU case see Bardi (2002) and Sozzi (2013).

left parties. Two factors seem to have played a leading role in party formation: 1) institutional incentives affecting “offices, policies and pragmatic” goals of national political parties and 2) the ideological transformation of national parties, especially of those with an “anti-EU” vision. On the one hand, institutional incentives pressed national parties to a more stable form of cooperation at supranational level and, on the other hand, national parties were much more convinced (strategically and ideologically) about the necessity of transnational party structures within the EP. At the same time, the rational agreement is echoed in three organizational and strategic aspects of the radical left group: 1) the confederal structure; 2) the absence of a formal “internal rules” and 3) a general and vague ideological platform.

In a similar way, the origin of the EL can be traced in the ideological review of communist parties after the collapse of the Soviet Union and, in particular, in their reassessment of the EU integration process. At the same time, however, the introduction of the *Party Statute* provided the key support towards the EL formation, dismantling the last resistances within radical left parties. Some parties saw in the EL a supplementary organizational resource; others considered the EL as a source of legitimacy – especially parties from Eastern and Central Europe (Van dem Berge and Poguntke 2013); finally, the EL represents, for some parties, the opportunity to coordinate political actions against neo-liberalist and neo-monetarist policies at European level (Dunphy and March 2010). Obviously, the building of the EL is not only a consequence of Europarty regulation but certainly it gave a fundamental impulse to national parties to overcome ideological divergences over the EU integration process. The EL was formed largely on the basis of distinctive practical advantages, such as publicity and resources for political campaigns²⁸.

Moreover, the EUL and the EL are completely unconnected (Sozzi 2013): members of the political group in the EP are represented (without voting rights) in the Congress of the EL but they are not in the other executive organs (Council and Executive Board); no members of the EL participate in group’s meeting; finally, in the Statute of the EL, there is no direct mention of the EUL as parliamentary branch of the party. The two faces are (still) “separate tables” of an embryonic “Europarty” and this division reflects the constellation of variegated ideological positions represented within the radical left parties in Europe. The institutional environment is an important factor in shaping party structures at EU level, but alone it is not able to create a real fusion among parties with still very different positions.

²⁸ Whitaker and Lynch (2014) suggest a similar conclusion for the formation of Eurosceptic groups in the EP.

References

- Appleton Andrew M. and Ward Daniel S. (1997). "Party Response to Environmental Change: A Model of Organizational Innovation". *Party Politics* 3(3),341-362.
- Bale Tim and Dunphy Richard (2011). "In From the Cold: Left Parties and Government Involvement Since 1989". *Comparative European Politics*, 9,269-291.
- Bardi Luciano Bressanelli Edoardo, Calolssi Enrico, Gagatsek Wojciech, Mair Peter and E. Pizzimenti (2010). *How to create a transnational party system*. Brussels: European Parliament.
- Bartolini Stefano (2005). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Bell David (1996). "Western Communist Parties and the European Union". In: John Gaffney (ed). *Political Parties and the European Union*. London: Routledge, 235-253.
- Bell David (1998). "The Confederal Group of the United European Left-Nordic Left". In: David Bell and Christopher Lord (eds). *Transnational Parties in the European Union*. Oxford: Ashgate, 135-150.
- Benedetto Giacomo and Quaglia Lucia (2007). "The Comparative Politics of Communist Euroscepticism in France, Spain and Italy". *Party Politics*, 13(4), 479-500.
- Börzel Tanja A. and Risse Thomas (2003). "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change". *European Integration Online Papers*: 4(15).
- Bressanelli Edoardo (2012). "National Parties and Group Membership in the European Parliament: Ideology or Pragmatism?". *Journal of European Public Policy*, 19(5), 737-754.
- Browning Christopher S. (2007). "Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism". *Cooperation and Conflict*, 42(1), 27-51.
- Corbett Richard, Jacobs Francis and Shackleton Michael (2005). *The European Parliament*. London: Catermill.
- Daudi Philippe (1986). *Power in Organisation: The Discourse of Power in Managerial Praxis*. Oxford: Blackwell.
- Delwit Pascal, Külahci Erol and Van de Walle Cédric, (eds) (2004). *The Europarties. Organisation and Influence*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Dunphy Richard (2004). *Contesting Capitalism? Left Parties and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Dunphy Richard and March Luke (2010). "The European Left Party and the 2009 European Parliamentary Elections". Paper presented at 60th Political Studies Association Annual Conference, Edinburgh, United Kingdom, 29/03/10 - 1/04/10.
- Gagatsek Wojciech (2008). *Political Parties at European Level: Their Organization and Activities. The Case of the European People's Party and the Party of European Socialist*. Firenze: European University Institute.
- Hanley David (2008). *Beyond the Nation State. Parties in the Era of European Integration*. London: Palgrave.
- Harmel Robert and Janda Kenneth (1982). *Parties and Their Environments: Limits to Reform?*. New York: Longman.

- Harmel Robert and Janda Kenneth (1994). "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change". *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), 259-287.
- Heidar Knut and Saglie Jo (2003). "Predestined Party? Organizational Change in Norwegian Political Parties". *Party Politics*, 9(2), 219-239.
- Hix Simon (1996). "The Transnational Party Federations". In: John Gaffney (ed). *Political Parties and European Union*. London and New York: Routledge.
- Hix Simon (2008). "Towards a Partisan Theory of EU Politics". *Journal of European Public Policy*, 15(8), 1254-1265.
- Hix Simon and Lord Christopher (1997). *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: MacMillan.
- Katz Richard and Mair Peter (1993). "The Evolution of Party Organization in Europe: The Three Faces of Party Organization". *The American Review of Politics*, 14, 593-617
- Kreppel Amie (2002). *The European Parliament and the Supranational Party System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladrech Robert (2000). *Social Democracy and the Challenge of European Union*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- March, Luke (2011), *Radical Left Parties in Europe*. London and New York: Routledge.
- March Luke and Keith Daniel (2016). *Europe's Radical Left: From Marginality to the Mainstream?*. London: Rowan & Littlefield International.
- March Luke and Mudde Cas (2005). "What's Left of the Radical Left? The European Left After 1989: Decline and Mutation". *Comparative European Politics*, 3(1), 23-49.
- Maurer Andrea, Parkes Roderick and Wagner Markus (2008). "Explaining Group Membership in the European Parliament: the British Conservatives and the Movement for European Reform". *Journal of European Public Policies*, 15(2), 246-262.
- McElroy Gail and Benoit Kenneth (2010). "Party Policy and Group Affiliation in the European Parliament". *British Journal of Political Science*, 40(2), 377- 398.
- Müller C. Wolfgang (2002). "Parties and the Institutional Framework". In: Richard K. Luther and Ferdinand Müller-Rommel (eds). *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford University Press, 249-292.
- Panbianco Angelo (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poguntke Thomas, Aylott Nicholas, Carter Elisabeth, Ladrech Robert and Luther K. Richard (eds) (2007). *The Europeanization of National Political Parties. Power and Organizational Adaptation*. London-New York: Routledge.
- Pridham Geoffrey and Pridham Pippa (1979). "Transnational Parties in the European Community: The Party Groups in the European Parliament". In: Stanley Henig (ed). *Political Parties in the European Community*. London: Allen and Unwin, 245-277.
- Pridham Geoffrey and Pridham Pippa (1981). *Transnational Party Co-operation and European Integration*. London: Allen and Unwin.

Reif Karlheinz and Schmitt Hermann (1980). "Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results". *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-45.

Sozzi Fabio (2013). "National Parties, Political Processes and the EU democratic deficit: The Problem of Europarties Institutionalization". *EUI Working Papers 04*.

Sweeney Jane P. (1984). "The Left in Europe's Parliament: the Problematic Effects on Integration Theory". *Comparative Politics*, 16(2), 171-190.

Taggart Paul and Szczerbiak Aleks (2008). "Theorising Party-based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality". In: Aleks Szczerbiak and Paul Taggart (eds). *Opposing Europe. The Comparative Party Politics of Euroscepticism. Volume 2: Comparative and Theoretical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Von dem Berge Benjamin and Poguntke Thomas (2013). "The Influence of Europarties on Central and Eastern European Partner Parties: A Theoretical and Analytical Model". *European Political Science Review*, 5(2), 311-334.

Wellhofer Spencer E. (1972). "Dimension of Party Development: A Study in Organizational Dynamics". *The Journal of Politics*, 34(1), 153-169.

Whitaker Richard and Lynch Philip (2014). "Understanding the Formation and Actions of Eurosceptic Groups in the European Parliament: Pragmatism, Principles and Publicity". *Government and Opposition*, (49)2, 232-263.



The European Union's Approach to Security Sector Reform: new capacities for effective engagement*

Elena Nogarole

The European Union has a long history of carrying out Security Sector Reform programmes in partner countries. In recent years, it has strengthened its capacity in order to improve the quality of its support as well as to increase coordination among the different actors and instruments.

Introduction

Security sector reform (SSR) plays a crucial role in building solid foundations of long-term governance and development. According to the European Union, SSR

is the process of transforming a country's security system so that it gradually provides individuals and the State with more effective and accountable security in a manner consistent with respect for human rights, democracy, the rule of law and the principles of good governance (European Commission 2016 a : 2).

The SSR concept has evolved in parallel with the transformations occurred at the international level, in particular the evolution of the security concept. If in the past times security was largely linked to the national defence from military threats, now it must include the economic, environmental, social and political aspects of the security itself.

The new approach to security addresses both the security providers and the security beneficiaries, those whom the security activities are addressed to. The population takes the place of the State as the main recipient of SSR programmes, becoming the ultimate objective of security interventions. Consequently, and in line with the majority of the international actors, it is now better to use the expression "human security" since it stresses the broadening of the concept of security without replacing it.

As a strong advocate of human security and a long-standing supporter of reform processes in many countries, the European Union played a key role in the development of the SSR concept.

The Council's *EU Concept for ESDP support to SSR* (2005) along with the Commission's *Communication A Concept for European Community Support for Security Sector Reform* (2006) are the first very complete documents on the topic, proving to the International Community that the EU was aware of "its identity as a global player and partner [...] in the area of security sector reform" (Commission of the European Communities 2006 : 3), and that there was a need for a European definition of the concept to show its real engagement.

Elena Nogarole, European Parliament, elena.nogarole@europarl.europa.eu

*Ms Elena Nogarole received her master's degree from Università degli Studi di Torino in 2019. The present paper is based on the outcomes of the work research she carried out for the purpose of her master's thesis. As of June 2020 she started a new position at the European Parliament.

DOI: <http://dx.doi.org/10.13135/2611-853X/3722>

However, despite the long-term engagement in supporting SSR, only in recent years the European Union has taken a further step towards “the identification, planning and/or implementation/execution of all EU SSR-related external action instruments/programmes/projects” (European Commission 2016 a : 4).

As the EU is becoming increasingly involved in SSR and this concept is growing in relevance at the international level, the EU's approach to SSR appears to be an interesting subject to study. Accordingly, this article aims to analyse the role of the European Union in supporting partner countries towards the reform of their security sector by taking in consideration its old and new capacities and the policy framework on SSR. Furthermore, a case study on Georgia will provide an example of EU support to SSR in neighbourhood countries. The analysis will take in consideration the different actors engaged in SSR, by attempting to offer an overview of their activities in Georgia.

1. Security Sector Reform: the concept

The word security sector reform was used for the first time in 1998 by the former UK Secretary of State for International Development, Clare Short, during a speech at the Royal College of Defence Studies, where she stressed the need for a comprehensive approach to the processes of security sector reform in the developing countries.

During those years the European Union was engaged in assisting the Eastern European countries who formerly belonged to the Soviet Union towards the development of a stronger security sector. According to Clare Short, the new concept of SSR better defined the different security assistance activities in place in the post-soviet countries by including them into a wider and more coherent perspective.

SSR not only refers to those programmes aimed at training the security forces like the army or the police, but inevitably includes all those actors and structures which together contribute to the development and the democratic governance of a State, while strengthening the accountability and transparency of institutional activities.

Despite the fact that the concept of SSR is relatively recent, external interventions carried out by the Western States on security matters in the developing countries are not new. Throughout time, many of the former colonies have maintained tight relations in the military field with their respective European colonialists.

For example, during the Cold War, they received help in the traditional form of the security assistance activities, mentioned earlier. The strong military powers were used to offer training for the police and the army forces as well as economic support in the area of security.

However, the support and assistance were conceived as an instrument to maintain a sort of political influence in the former colonies, while these latter kept falling under a logistic and economic dependency, thus encouraging trading and sales of weapons, vehicles and military equipment.

After the Cold War, these strategic assistance activities were replaced by cooperation between countries in the defence and security matters, and the SSR concept could finally rise as a new and comprehensive perspective.

Since then, SSR has become part of the international vocabulary, gaining relevance in the most diverse contexts.

The following table resumes the relevant actors involved in SSR, namely the “SSR actors” or security providers:

State security and justice providers	Non-State security and justice providers
Armed forces	Private military and security forces
Law enforcement agencies	Unofficial armed groups (militias, factions)
Intelligence and secret services	Self-defence groups
Border and custom services	Other informal security providers (customary)
Courts (civil and military)	Defence lawyers/Bar association
Prosecutions service	Legal aid bodies
Corrections service	Victim support groups
	Informal justice providers (customary)
Governance oversight and management bodies	Civil Society
Legal framework	Human rights NGOs
Legislature/parliamentary committees	Media
Political oversight	Victim groups
Human rights institutions	Unions
Anti-corruption bodies	Academic and research institutions
Ministry of Justice	Religious groups
Ministry of Home Affairs	Citizens
Ministry of Defence	

Table 1: Relevant SSR actors

Traditionally, security actors are those who are authorised by the institutions to use force, like the armed forces, the police and the *gendarmerie* (State security and justice providers).

However, the security sector is much more complex, due to the fact that in the majority of the national contexts security and justice are not provided by the traditional actors framed within the government bodies. In fact, security providers might not even be legally recognised, but yet be very popular among the population.

For example, failed or fragile States, who are not capable of ensuring security and justice throughout the national territory, must rely on non-institutional actors to provide security in the remote areas of the country.

Furthermore, in the current international scenes there is a fifth category who has an increasingly central role through the whole SSR implementation process: the external actors.

The most relevant being:

- International and regional organisations (UN, EU, NATO, OSCE, etc.);
- Single nations as bilateral donors;
- International NGOs;
- International private security companies (private military companies and private security companies);
- Multinational security forces;
- Transnational criminal and terroristic networks, playing as 'spoilers';
- Academic institutions and experts.

2. The European Union's approach to SSR

2.1 EU SSR Policy Framework

The EU policy framework was developed in 2005 and 2006 with the Council and the Commission shaping the EU concept of security sector reform.

Although the *EU Concept for ESDP support to SSR*(2005) was meant to be complementary to the *Commission's A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*(2006), the two documents contain interesting peculiarities that need to be analysed separately.

As regards the ESDP support to SSR, both the *European Security Strategy* (ESS)¹ and the *OECD/Development Assistance Committee (DAC) guidelines*² are mentioned as reference documents. While the ESS is important because is the first document outlining that "support to Security Sector Reform in partner countries is one of the core areas for EU action" (Council of the European Union 2005 : 4), the latter serves essentially as a basis for the development of a concept for ESDP support.

The complementarity between the CFSP/ESDP and the Community action is frequently mentioned in the Council's paper, thus emphasising the aim to develop a broad SSR concept that doesn't constraint ESDP or Community activities.

As we read, ESDP contribution is essential for integrated and focused approach to SSR, mainly because of "its dimensions of both civilian and military crisis management, including an emphasis on the prevention of conflict" (Ivi, 6).

Integrated actions comprising civilian and military elements indeed characterise the ESDP support to SSR, serving as an important tool for EU's involvement:

ESDP support to SSR in a partner state will apply to an ESDP action which usually will take the form of advice and assistance to the local authorities (executive, legislature and judiciary) in reform issues in the Security Sector, in a manner consistent with democratic norms and sound principles of good governance, human rights, transparency and the rule of law (Ivi, 7).

On the other hand, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform* represents the Commission's contribution to the development of an EU concept on SSR.

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf> (last consulted on 04/10/2019).

² <http://www.oecd.org/development/incaf/31785288.pdf> (last consulted on 04/10/2019).

The EU has been engaging in SSR by supporting reform process in partner countries through several Community instruments and policies falling under:

Development Cooperation, Enlargement, the Stabilisation and Association Process, the European Neighbourhood Policy, Conflict Prevention and Crisis Management, Democracy and Human Rights, and the External Dimension of the area of Freedom, Security and Justice (Commission of the European Communities 2006 : 3).

However, the lack of a common EU concept on SSR across the three pillars has been challenging the EU external action in this area. Therefore, the Commission attempted to provide a solution by setting out “principles and norms for the European Community’s engagement in SSR” (Ivi, 4).

A strategic framework for EU support for SSR would ensure that Community activities falling under different policies have the same targets and share a common strategy when managing SSR programmes.

The European Community (EC) supports SSR through “reform of law enforcement institutions, justice institutions, and state institutions dealing with management and oversight of the security system” as well as “activities designed to strengthen civilian control and democratic governance of the public sector in general and to guarantee the respect for human rights” (Ivi, 6). However, the EC can engage in this under several policies, which means it can follow different approaches and methods of implementation, increasing the risk of negative duplication of efforts.

Consequently, the Commission endorsed the OECD/DAC guidelines since they “provide an important basis for EC engagement in this area, in terms of norms, principles and operational guidance” (Ibid.).

Finally, the Commission defines new perspectives for EC support for SSR. First, with regard to external assistance instruments, the Community should focus on the governance aspects of SSR, “including the strengthening of parliamentary oversight, judicial independence and media freedom” (Ivi, 9), and take a more holistic approach to SSR. This would result in a more coherent and goal-oriented implementation of EC programmes in SSR.

Second, to engage in short to medium-term in SSR, the EC, through the Stability Instrument, would respond rapidly in different parts of the world in the early stages of crisis or in the post-crisis.

Third, the EU should seek to take a comprehensive and pragmatic approach to SSR processes. This can be achieved by increasing coordination between the EC, Member States bilateral support and ESDP actions in the field of SSR.

Last, the Commission calls for implementation guidelines, by stating that it would improve coordination among SSR donors, such as between the EU and external actors and between the EU and the civil society in the partner country.

At the present time, the EU SSR policy framework is based on the 2016 Commission’s Communication *Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform*. This document comes exactly ten years after the 2005 and 2006 EU concepts, finally providing a common strategy for EU’s engagement on SSR.

Although both the Council and Commission documents call for complementarity and coordination with regard to activities in support of SSR, the EU has engaged in this area either under the Second pillar (ESDP), or under the First pillar (Community instruments) separately. In fact, each document outlined the capabilities and experience of each Pillar, but without making any reference to the other.

The strategic framework was therefore defined by two non-communicating policy papers reflecting the two types of EU SSR support, resulting in unclear division of competences and overlap between their roles in SSR.

In 2007 there was a first attempt to increase coherence among the two Pillars with regard to support to SSR through the Lisbon Treaty. In particular, it launched the *European External Action Service*, which was meant to provide a more coherent approach to EU external interventions in the security sector, as well as to reduce coordination issues among the Council and the Commission instruments and policies.

However, the Lisbon Treaty did not codify any procedure with regard to the EU's engagement on SSR, nor did it outline a framework for EU's approach to SSR. Therefore, it was the Council's *EU concept for ESDP support to SSR* and the Commission's *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform* which have been providing the policy framework and "guiding the EU activities in the field of SSR" (European Commission 2016 b : 4) until 2016.

For ten years the EU has shaped its interventions in accordance with the concepts produced in 2005 and 2006. But the lack of a single policy framework undermined the coherence of EU engagement on SSR. In particular, there was no clear division of labour, as EU programmes and CSDP missions (former ESDP) operated on parallel tracks without agreeing on formal coordination mechanisms.

Therefore, there was need for an upgrade of the EU common strategy towards SSR, so that it would provide clear guidance on how to engage on SSR. By recognising that SSR is an important tool for EU's external action in promoting peace, stability and development in partner countries, the Commission agreed on a common SSR roof for EU activities, thus reflecting the "comprehensive approach" to external conflict and crisis.³

The document of 2016 identifies ten guiding principles for EU support to SSR, each followed by an "action box" on how to implement them.

The action boxes represent a real innovation compared to the former policy framework, as the EU defined clear guidelines of action against which to plan its interventions. In doing so, it also demonstrated its commitment towards an effective, efficient and coherent engagement on SSR.

However, the new policy framework is not limited to guide EU action through these principles. In fact, the Commission also developed new instruments to improve the performance of the EU in SSR. These tools take the shape of structures, actors and documents to be employed in SSR programmes, thus addressing the lack of significant SSR capacities within the EU.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0030> (last consulted on 04/10/2019).

2.2 EU SSR Capacity

The Commission's Communication *Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform* is important for two reasons: first, it defines a common path for all EU activities directly or partially aimed at reforming the security sector, second, it creates new tools, which are intended exclusively for EU external action in the field of SSR.

By acknowledging that the effectiveness of EU support for SSR was hampered by insufficient institutional capacity within the EU institutions, the Commission has strengthened its expertise on SSR and improved its guidance instruments. These either added as new tools to the box of SSR capacities of the EU (the coordination matrix, the inter-service SSR task force and the joint monitoring and evaluation guidelines) or updated the existing ones (the ESDC training courses on SSR).

Others, although not mentioned in the policy document of 2016, were established to comply with the principles and action boxes set out in the paper, thus providing additional support to EU's efforts in SSR. These are the former PRISM division within the EEAS and the EU Security Sector Governance Facility.

However, the SSR toolbox also includes those instruments that have not been introduced by the policy framework but already existed within the EU, namely the Pool of SSR experts and the Executive Academic Board in support of training on SSR (hereinafter EAB SSR).

Pool of SSR experts

In November 2008 Member States agreed upon the creation of a pool of SSR experts, endorsing the draft proposal sent from the Council to the Delegations.

As highlighted in the document, the EU aimed "to increase the EU's capacity for external action in the field of Security Sector Reform by establishing a community of experts familiar with SSR problems". At the same time, the pool was an attempt to reduce "a number of the staffing problems for CSDP missions and for EU SSR activities more generally" (Derks and More 2009 : 29).

The proposal also outlined the possible engagements for the pool of SSR experts, which focused on four main tasks:

- Carrying out assessments and audit activities;
- Planning of missions;
- Participating in CSDP missions and Community SSR actions;
- Contributing to development of the SSR concepts within the EU.

In June 2009, the Council issued a first document regarding the profiles of SSR experts. Nine different categories were identified: "Head of SSR team, policy and strategy including democratic control, defence, intelligence, criminal justice including penitentiary matters, police, border management/custom, public finance, civil society" (Council of the European Union 2009 a : 4).

Later in the same year the Council also addressed the financial and legal aspects of the pool, including "the modalities for establishment and management of the pool (and) deployment of the SSR experts from the pool" (Council of the European Union 2009 b : 2). The document stated that only experts proposed by the Member States,

the Commission and the Council General Secretariat (CGS) would have been accepted into the pool. A call for contributions from the Secretariat, containing the information regarding the eligibility criteria, would have started the selection process.

The Council also agreed to creating a database with the details of the experts, allowing to identify the relevant expertise in case of deployment. This database is currently managed by the EEAS.

The SSR pool was activated for the first time in July 2011 after the Council had sent a call for contributions for Libya (Tripoli and Benghazi) requiring expertise for conducting assessing and planning activities prior to the deployment of a border management team.

Since 2009, SSR experts have been invited to attend regular courses on security sector reform. For example, the Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution (ASPR) has been holding twice per year a course on SSR open to civilian, military and police experts under the framework of the ESDC.

Elements for and EU-wide strategic framework to support security sector reform has stressed the importance of appropriate expertise and experience with regard to deployment of staff in SSR missions and actions. Accordingly, the pool has proved to be an effective tool in gathering a community of SSR experts and spreading knowledge regarding the concept at the headquarters, as well as across Member States.

Coordination matrices

With regard to SSR and external action activities more generally, the EU has always stressed the importance of coordinating efforts to conduct tasks successfully. Additionally, coordination reflects the comprehensive approach to conflict and crisis, which affirms that “all EU diplomatic, development and CSDP support action should be coherent, coordinated, complementary, properly sequenced and in line with legal, policy and institutional frameworks” (European Commission 2016 a : 9).

Reflecting the principles “Coordinate EU support” and “Coordinate with other international actors”, coordination matrices have been developed in 2016 as a tool for SSR activities in partner countries.

A coordination matrix is a document that allows EU actors to define common objectives and identify the best sequencing between political dialogue, cooperation activities/instruments and CSDP missions/operations. Since EU instruments are subject to different legal constraints and consequently follow different decision-making procedures, the coordination matrix cannot pass over these rules but instead has to acknowledge them. In fact, this is probably the main challenge of this new tool: it has the responsibility to find common priorities and action paths among all different EU actors, as well as define their roles.

As the majority of information about coordination matrices is confidential, I have been conducting interviews with policy officers working at the EEAS. In particular, I have asked them to give me more details about the application of the matrices in the field.

- Interviewer: You told me that it might be possible to send me a coordination matrix. In fact, I am finding it very difficult to gather information from the internet. If you happen to have documents regarding the application of the matrices in the field, it would really help me through my research.

- Unluckily, I cannot send you any document regarding coordination matrices. They are confidential documents and belong to EU Delegations (EUDEL). I am not surprised that you cannot find much information about them. Although there is a standardised structure for the document, each matrix is different and tailored to the country to which it has been developed for. In addition, it consists in a living document which is constantly updated. In other words, a coordination matrix is a document, an instrument, drafted by the Delegation in coordination with Brussels, Member States (through embassies) and international/regional organisations (UN, OSCE, World Bank, African Union, etc.) which gathers under a single SSR perspective: the actors involved, identifies the gaps, shares the objectives of SSR/DDR actions and projects, establishes links between the different activities carried out by different actors in order to maximise resources and avoid duplication, analyses emergent risks within SSR activities while identifying mitigating measures, lists the potential of the end States and defines the exit strategies. The coordination matrix is aimed at offering an effective sequencing between political dialogue in the country, EU cooperation and development activities and possible CSDP missions/operations, in addition to providing a monitoring and evaluation system for the activities which have been carried out. At the present moment there are some fully operational coordination matrices (e.g. Mali) or in advanced processing state (Somalia and Lebanon), while others will probably be developed in short time (e.g. Eritrea, Central African Republic, etc.).⁴

Therefore, a coordination matrix guarantees that all the actors involved in SSR are provided with the same information regarding the context where they are operating, and at the same time it ensures that each actor knows its role and tasks as well as those of the other actors.

Nevertheless, the coordination matrix is crucial with regard to cooperation with other international actors. It is supposed to improve the international commitment in support to SSR in partner countries by contributing to the development of a single action strategy.

As mentioned in the interview, SSR coordination matrices are at the service of the Delegation, which is tasked with drafting the document along with MS diplomatic missions. In addition, Heads of Delegation are also responsible for coordinating the matrix in the field since they are in charge of the coordination of security sector support on the ground.

However, where the EU has a significant SSR engagement but lack relevant coordination structures, the EU Delegation should be paired with appropriate SSR expertise. In this direction, the 2016 policy paper suggests that the EU should “seek to establish coordination task forces for security sector support at country level” (European Commission 2016 a : 13).

Since I have not found any documentation concerning this subject, I have asked about it in my interviews and got the following answer.

⁴ Interview conducted by email with Col. Claudio Fiore, SSR Military Policy Officer, ISP Directorate, EEAS, 4/6/2019.

- Interviewer: The new SSR policy framework document mentions coordination task forces. What is it about? Is it possibly like a human workforce to be added to the coordination matrix?
- The coordination task force for security at country level should gather all the actors (EU and not EU) involved in the support to SSR in a given country. In fact, this has not happened yet, except that for Gambia where experts from the UN, the EU, the ECOWAS⁵ and the USA are together in an International SSR Advisory Group which supports the National Security Advisor.⁶

Therefore, coordination matrices can be described as a standardised tool, as it is employed in the context of SSR with the single purpose of improving coordination among all EU actors and instruments, Member States and International actors. Although it has been defined as a living document that adapts to the single context, it maintains the same structure and logic, in a view of conducting successful joint SSR programmes as well as ensuring goal-oriented sequencing of actions and choices.

The European Union Security Sector Governance Facility

Although not mentioned in the 2016 EU strategic framework to support SSR, the EU Security Sector Governance Facility (EU SSG Facility) addresses the new SSR policy by implementing its key principles and guidelines.

The EU SSG Facility is tasked with

providing rapid, flexible and effective expertise in countries where there is an ongoing reform or transformation process of the security sector or where there are identified needs for specialized expertise.⁷

In other words, it puts at the disposal of all EU actors and instruments professionals with experience in the security, justice and governance sector, as well as teams of individuals from the three members of the consortium.

The consortium is the group responsible for implementing the EU SSG Facility, it comprises three organisations, namely:

- The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), an international foundation responsible of improving the security of people and states.
- The Folke Bernadotte Academy (FBA), the Swedish government agency for peace, security and development.
- Justice Coopération Internationale (JCI), an agency belonging to the French Ministry of Justice which leads technical judicial cooperation projects around the world.

Experts from the consortium can be deployed for short-term assignments, from

⁵ ECOWAS is the Economic Community of West African States, a 15-member regional group with a mandate of promoting economic integration in all fields of activity of the constituting countries.

⁶ Interview conducted by email with Mr. Gianmarco Scuppa, Security Sector Reform Section, PRISM Division, EEAS, 31/10/2018.

⁷ DCAF's documents on delivering the EU SSG Facility <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Countries-Regions/EU/Delivering-the-European-Union-Security-Sector-Governance-Facility>.

a few days to several months. In addition, more than one expert can be involved in the same task, at the same time.

The consortium can also use the support offered by the African Security Sector Network (ASSN) and the Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

The EU SSG Facility is funded by the Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP), the EU's main instrument supporting security initiatives and peace-building activities in partner countries. The IcSP allocated two million euros for the period 2018-2020.

The EU SSG Facility has been developed with the purpose of improving EU's action with regard to security sector governance and reform processes in partner countries. In particular, it can provide expertise for the following tasks:

- Security and justice assessments;
- Support to political dialogue on security;
- Support to EU SSR coordination matrices;
- Programme design;
- Monitoring and evaluation frameworks;
- Security sector governance and reform trainings;
- Studies, research, analysis;
- Coaching and backstopping.

The Facility is jointly steered by the European Commission Foreign Policy Instrument (EC-FPI2), the former PRISM division within the EEAS and the Facility's key experts. However, other EU actors/instruments can be involved, such as EU Delegations, the Directorate-General for International Cooperation and Development (DG DEVCO), the Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations (DG NEAR) and the CSDP.

Furthermore, the Facility is composed by a Project Core Team (PCT) which includes the Head of the Facility, the Principal Advisor, the Methodological Advisor, the Backstopping Coordinator and the Administrative Assistant.

With regard to the functioning of the EU SSG Facility across the different phases of an intervention in the field of SSR, I have found an interesting presentation on the official website of the DCAF describing the role of the PCT, as well as that of the actors mentioned above.⁸

The acronym PSG in the following image stands for Project Steering Group, which is responsible for coordinating the EU SSG Facility.

⁸ The whole presentation can be found at <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Countries-Regions/EU/Delivering-the-European-Union-Security-Sector-Governance-Facility>.

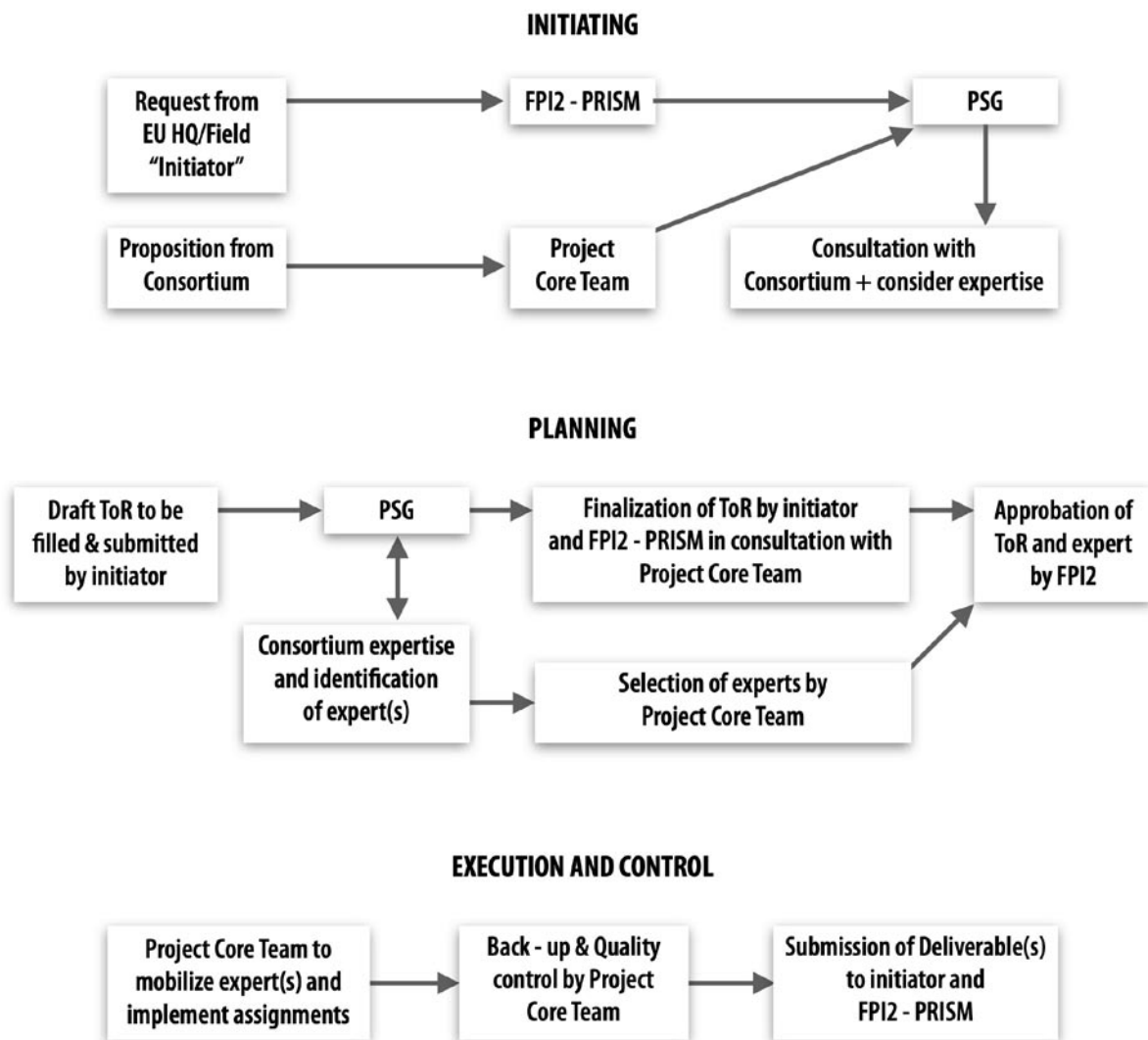


Figure 2: EU SSG Facility's role in the SSR process

Inter-service SSR task force

As noted above, one of the most relevant principles outlined in the 2016 EU SSR policy framework is the one on the employment of experienced staff for SSR missions and activities: "Make best use of EU SSR expertise". Accordingly, it proposed the establishment of a permanent informal inter-service SSR task force (hereinafter SSR task force) at the headquarters, with a view to deliver advise and support activities for all EU actors in the planning and design of SSR activities.

The SSR task force has been operational since December 2016, when it was officially created by the Commission and the HR. It is composed by SSR representatives of the EEAS: the former PRISM division, the former Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), Global, Secpol, the ESDC and the European Union Military Staff (EUMS); and of the Commission: DG NEAR, DG DEVCO and Foreign Policy Instrument.

Since I could not find any document commenting the state of play of the SSR task force, in my interviews I have asked about its internal organisation and tasks.

- Interviewer: A power point presentation from the European Commission defines the SSR task force as operational. However, I cannot find any document regarding its functioning. Do you have some additional information that you could share?
- The EU inter-service SSR task force meets on a monthly basis and is co-chaired by PRISM, DG DEVCO and DG NEAR on a rotating basis. It serves as a platform for information sharing and contributes to the coherence and effectiveness of EU actions in support to the security sector of partner countries by providing policy/methodological advice in line with the SSR communication and the principle of the integrated approach. In particular it:
 1. promotes the application of principles laid down in the joint communication in the design and implementation of SSR support;
 2. oversees the preparation of methodological documents such as guidance on security sector analysis, joint monitoring and evaluation guidelines, a risk management methodology, etc.;
 3. support the development of EU engagement strategies in the security sector at country level that may take the format of 'coordination matrices';
 4. strengthen the capacity of EU actors at HQ and in the field through facilitating trainings, lessons learning, general information sharing.⁹

The SSR task force appears to be an essential tool for EU's engagement in SSR. It assists EU actors in preparing SSR projects and drafting CSDP planning documents, it develops methodological tools, procedures and standards, as well as it supports the ESDC in defining new training *curricula* for EU experts.

In addition, the SSR task force helps identifying joint guidelines for monitoring and evaluation, thus contributing to assess the implementation state of the EU SSR policy framework and track positive results of SSR programmes carried out by EU Delegations, the EEAS and the Commission.

PRISM division

One of the five priorities outlined in the 2016 *Global Strategy* is the *Integrated Approach to Conflicts and Crisis*. It aims at improving the general working method of the EU's institutions in all the stages of conflict (multi-phased) by coordinating all instruments and actors involved in conflict and crisis matters (multidimensional). Accordingly, the EU agreed to strengthen its engagement by adopting the Integrated Approach along with other relevant actors such as the UN (multilateral) and across local, national, regional and global levels (multilevel).

To deliver EU's Integrated Approach, in January 2017 the EEAS established the PRISM division. The word PRISM stands for Prevention of conflicts, Rule of law/Security Sector Reform, Integrated Approach, Stabilisation and Mediation.

This structure unifies former CSDP.1 division (Common Security and Defence Policy- Coordination and Support) with SECPOL.2 (Security Policy and Conflict Prevention- Conflict prevention, peace building and mediation), it reports directly to the Deputy Secretary General (DSG) for CSDP and crisis response Mr. Pedro Serrano and also receives political guidance from the DSG for Political Affairs, Mr. Jean-Christophe Belliard.

⁹ Interview conducted by email with Mr. Gianmarco Scuppa, Security Sector Reform Section, PRISM Division, EEAS, 31/10/2018.

PRISM division is conceived as a support service for EU decision-making and actions with regard to crisis/conflict prevention and response. In particular, it reflects the Integrated Approach by engaging in fragile contexts through:

- capacity building on conflict prevention, crisis response and stabilisation;
- context-specific technical advice;
- conflict analysis;
- resources programming under the Instrument contributing to Stability and Peace;
- deployment of experts and teams;
- promoting sensitive EU engagement along the conflict cycle.¹⁰

As its name suggests, PRISM covers different areas of expertise: conflict prevention, mediation, crisis response and mediation, rule of law, SSR and demobilisation disarmament and reintegration (DDR).

However, for the purpose of this research, we will take in consideration only the role of PRISM for implementing SSR policy and activities within EU. In particular, it:

- co-chairs the inter-service SSR task force;
- provides analyses of the security sector of partner countries;
- supports EU actors at the headquarters and field level with the designing of SSR actions and development of country-specific strategies;
- implements 'capacity building in support of security and development';
- engages with the UN and other relevant actors.

One year after its establishment, PRISM's expertise has been employed in four integrated SSR missions: Mali, Somalia, Georgia and Gambia, "in support of these countries' authorities and security forces in strengthening accountability and professionalism" (Dirosa 2018 : 10).

However, at the time speaking the PRISM division is no longer existing within the EEAS. New structures have been created and PRISM's functions are now managed by other divisions.

The following interview will present the main changes occurred within EEAS with regard to PRISM.

- Interviewer: Two years after its creation, PRISM does not appear anymore in the EEAS organisation chart. Therefore, I would like to know when it has been substituted and why. Could you also provide me a brief description of the new structures (acronyms, new objectives, actors, etc.)?

- The main change has occurred on 1st March 2019. However, the reorganisation of the entire DSG for CSDP and crisis response (Mr. Serrano) was more radical than we expected. If you check the new organisation chart of the EEAS, you will see that PRISM does not exist anymore and that its functions have been taken on under the new Directorate for an Integrated Approach for Security and Peace (ISP.DMD) by two divisions: for the 90% the Conflict Prevention and Mediation Support (ISP.2) and for the remaining 10% the Concepts, Knowledge, Management and Programmes

¹⁰ Considerations drawn from the intervention *EU's integrated approach to SSR and the role of PRISM Division* by Col. Claudio Fiore Military Policy Officer, PRISM Division, EEAS at the 1st Basic Course on Security Sector Reform held in Turin from 4-6 December 2018.

(ISP.1). With this latter comprising the thematic group on SSR, Rule of Law and DDR once working under PRISM.

In addition, the Crises Management and Planning Directorate has been reformulated and its functions divided between: Integrated Strategic Planning for CSDP and Stabilisation division (ISP.3), ISP.1 division and the Directorate for Security and Defence Policy (SECDEFPOL.DMD).

The CPCC and EUMS did not undergo transformations.

The last important change is the introduction of a new level of management, which regarded all DSGs, with the new position of General Managing Director under the authority of Mr. Serrano.¹¹

Therefore, PRISM's tasks regarding SSR are now carried out by the new ISP.1 division Concepts, Knowledge, Management and Programmes, which reports to the Directorate for an Integrated Approach for Security and Peace.

ISP.1 monitors EU's response throughout the conflict cycle, provides methodological tools and practical support to all EU actors in the field of SSR, DDR, stabilisation, human security, as well as supports training and analysis under CFSP with a view to deliver an effective knowledge management.

SSR training courses

The 2016 policy framework also recommended to update the ESDC's training courses to reflect the new EU-wide approach to SSR. Training of personnel is an important step towards a European culture of SSR since it ensures that staff at the HQ and those deployed in missions are provided with the same skills and knowledges, while contributing to a common understanding of SSR among Member States.

In the past years, the EU has suffered from poor training with regard to staff involved in SSR-support activities. In particular, at Brussels level few courses were provided for those responsible of designing, planning and overseeing SSR programmes, while training of EU personnel in the field always lacked a formalised structure.

Furthermore, since Member States were in charge of the pre-deployment training of SSR experts, they could not but employ their financial and human resources as well as the national training institutions. As a result, they delivered different qualities of training, reflecting their conception of SSR and budget.

This situation has significantly improved through the European Security and Defence College (ESDC), a virtual network college established in 2005 with the aim to spread knowledge of CSDP and security issues in general.

Since its creation, the ESDC has been providing online material as well as organising courses on CSDP for personnel from the Member States and the EU institutions.

Through the years, the ESDC has improved coordination among Member States as regards delivery of SSR courses by supporting training institutes across the EU. Furthermore, participants were provided with same SSR training material reflecting the single European perspective on the subject. As a result, cooperation amongst mission personnel was enhanced since individuals had a clear understanding of EU SSR objectives and of the instruments at their disposal.

¹¹ Interview conducted by email with Col. Claudio Fiore, SSR Military Policy Officer, ISP Directorate, EEAS, 4/6/2019.

In addition, ESDC contributed to create a solid EU SSR expertise by ensuring that the relevant actors received adequate training on EU's support to SSR.

Nevertheless, in 2011 a specific Executive Academic Board in support of training on SSR (EAB SSR) was inaugurated within the ESDC. This Board gathers experts and trainers specialising on SSR from the Member States, the EEAS, the Commission and other EU institutions. It is chaired by the Folke Bernadotte Academy, the Swedish Agency for peace, security and development and it works closely with the SSR task force to organise seminars and courses for SSR experts as well as to develop common training curricula alongside the ESDC.

At the present time, the EAB SSR and ESDC deliver three standard courses to Member States' personnel and EU experts:

- Basic Course on SSR (level awareness raising), which focuses on the principles and objectives of SSR as outlined in the EU-wide strategic framework, as well as on the role of SSR within the Integrated Approach.

- Core Course on SSR (level advanced/specialised), aimed at strengthening the skills and knowledges of those involved in SSR programmes. It also provides an overview of SSR tools and techniques.

- In-mission Course (joint and/or specialised training in the field), by focusing on the political dimension of SSR, this course provides guidelines for coordination and cooperation in the field both among EU actors and between the EU and other international organisations.

Monitoring and evaluation activities

M&E activities are conducted through the whole SSR process, from the preparatory phase, to the implementation and the consolidation phases. Monitoring, as defined by the EC, is "the systematic and continuous collecting, analysis and using of information for the purpose of management and decision making" (Babaud 2009 : 5).

Through monitoring activities, the EU can review its progresses, keep track of the relevant achievements and difficulties, as well as identify future courses of action. On the other hand, evaluation is the activity aimed at identifying best practices and trends of implementation, in addition to provide lessons learned reports.

With regards to SSR, M&E activities have been carried out both by the EC and the Council. However, each institution has been using two separate M&E systems, reflecting their different working method and approach to SSR programmes.

It was noted that one of the main obstacles to the efficiency and effectiveness of EU support for SSR were the weaknesses in M&E activities, in particular as regards the development of baselines and defined indicators within EU programmes, as well as of a strong monitoring capacity. On the other hand, benchmarks used by CSDP missions did not address the reform process overall and difficulties were found in monitoring the process of SSR.

As a result of these findings and thus recognising the importance of M&E within SSR activities, the EU agreed to

systematically incorporate monitoring and evaluation mechanisms through developing and strengthening guidelines on the use of baselines, clearly defined

indicators and benchmarks, and other monitoring and evaluation tools (European Commission 2016 b : 13).

The 2016 EU SSR policy framework addressed this issue with the principle “Measure progress: monitor and evaluate”. Specifically, the Commission and EEAS have been tasked with preparing “joint monitoring and evaluation guidelines, including indicators for security capacity-building and SSR-related activities applicable to all external action instruments and missions” (European Commission 2016 a : 11).

Furthermore, the policy paper stated that the coordination matrix, the new tool for improving coordination among different SSR instruments and activities, will constitute the basis for a single M&E system “allowing measurement of progress and the impact of EU support” (Ivi, 9).

3. Case Study: Georgia and EU SSR

The policy documents and the SSR toolbox represent the potential of the European Union as regards its engagement on SSR. The new instruments, as well as the current strategic framework were elaborated at the policy level with the aim to improve EU support to SSR both at the headquarters and in the field.

However, the study of the EU’s approach to SSR must also take into consideration the activities and programmes carried out at the operational level.

Georgia is not a casual choice, its relationship with the EU dates back to the mid-nineties when the EU engaged in the eastern neighbourhood to support ex-Soviet countries with political transition. Furthermore, following the 2008 war with South-Ossetia and Abkhazia, the EU displaced a Monitoring Mission under CSDP to supervise the implementation of the *Six Point Agreement* in Georgia.

As a result, Georgia happens to be a real challenge as regards the role of the EU in delivering SSR. On the one hand, a transitional country in need of security and justice capacity building, on the other hand, a post-conflict environment requiring constant attention in order to maintain peaceful international relations.

Nevertheless, Georgia is not a simple case. First of all, there is not a CSDP mission in place with a specific SSR mandate as it happens for example in Somalia or Mali.¹² The EU Monitoring Mission (EUMM) does not engage directly in capacity building, although its tasks contribute to the work of the EU Delegation, which instead is the major SSR actor in Georgia.

Secondly, studies on the EU as an SSR provider in Georgia are poor and where existing, they focus on the period following the war between Russia and Georgia rather than on recent activities.

Accordingly, this paragraph aims to provide the reader with a clear understanding of the EU actors, policies and instruments that are directly aimed at SSR in Georgia, which represent the EU’s engagement in the country.

¹² EU Training Mission (EUTM) in Somalia since 2010 and EU Capacity Building (EUCAP) in Sahel Mali since 2014.

EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia

The EU has engaged in Georgia and more generally in the South Caucasus mainly to support the political transition from the communist regime. Accordingly, the EUSR's tasks in the country were always related to SSR to a certain degree. In particular, the EUSR has worked for consolidating democracy, open society and state structure and has supported political and economic reforms in Georgia, notably in the fields of rule of law, democratisation, human rights and good governance. In addition, the EUSR has been responsible of the Border Support Team and has engaged alongside the Commission for the implementation of the European Neighbourhood Policy (ENP) Action Plan (2006-2011).

As we already know, one of the pillars of the SSR building is the reform of the border sector. Indeed, border security is an important step within the process of developing the conditions for long-term stability and security of a country.

In 2005, the BST was deployed in Georgia to carry out border management tasks in the country. Unlike EUMM, the border mission did not belong to CSDP (although financed by the CFSP budget) but constituted an *ad hoc* deployment under the structure of the EUSR. It was tasked with developing a border management strategy and implementation plan for Georgia, in addition to provide mentoring to the border police.

In 2011 the work of the BST ended in parallel with the conclusion of the mandate of the EUSR, who have not since dealt anymore with border management issues, which instead have been transferred to the EUDEL. However, the BST had accomplished its tasks in assisting Georgia with the elaboration and implementation of legislation and standard operating procedures for the border police, as well as moving the country towards best EU practices for Integrated Border Management (IBM).

Through IBM principles, the EU aimed to facilitate the movement of people and goods across the South Caucasus and between EU Member States and the countries in this region, while at the same time maintaining secure borders.

From 2006 to 2011 the EUSR has also worked with the Commission for the implementation of the ENP Action Plan, which was meant to boost the relationship between the EU and Georgia through economic integration and political cooperation, as well as to enhance stability, security and welfare.

The Action Plan has been the first step in the long-standing partnership between Georgia and the EU, showing their mutual effort towards stronger political and economic relations. In addition, it has proved the willingness of Georgia to align with European standards and best practices.

With regard to SSR, several objectives outlined in the Action Plan addressed this issue directly. One priority was the strengthening of the rule of law through the reform of the judicial system, including the penitentiary system and the transformation of state institutions, while another one focused on enhancing cooperation in the fields of justice, freedom and security, including border management.

In the late years, the EUSR's tasks have focused more on promoting regional cooperation in the South Caucasus and contributing to a peaceful settlement of the

Georgian conflict alongside EUMM, rather than on capacity building with regard to SSR. Although the presence of the EUSR in the field is meant to consolidate peace, stability and the rule of law, in the last eight years his mandate has mainly addressed the issues related to the effects of the 2008 war, thus *de facto* leaving SSR programmes aside.

The current EUSR for the South Caucasus and the crisis in Georgia, Mr. Toivo Klaar, was appointed in November 2017. His tasks include taking part in the Geneva International Discussions (GID) on the behalf of the EU and alongside the UN and OSCE. The GID is an international platform where all the relevant actors discuss about the consequences of the 2008 conflict in Georgia, particularly the security of people and borders.

EU Delegation

The EUDEL works under the mandate of the Commission and has the status of a diplomatic mission, officially representing the EU in the field. In Georgia, the Delegation was deployed for the first time in 1995.

SSR programmes carried out by the EUDEL are funded by the European Neighbourhood Instrument (ENI) which is the financial instrument through which the EU provides support to its neighbour countries, in the framework of the ENP.

The Neighbourhood Policy, as revised in November 2015, sets ambitious objectives for achieving greater cooperation between the EU and its Southern and Eastern Neighbours, in political, socio-economic and security terms.

One of the revised policy's components is "dialogue on security" which mentions SSR alongside conflict prevention and crisis management. The ENP also defines border management and justice sector reform as EU's major SSR areas of commitment in the Georgia.

In 2009 the Eastern Partnership (EaP) was established as a specific eastern dimension of the ENP, allowing the EU to engage more directly in the support of reforms in Georgia, Armenia, Azerbaijan, Belarus, the Republic of Moldova and Ukraine, in the fields of democracy, stability, economy and security. Within the EaP, the EU continued the work of the BST as regards border management in Georgia and from 2009 to 2012 it supported the introduction of European IBM principles through the SCIBM project (South Caucasus Integrated Border Management).

The project aimed at enhancing cooperation between Georgia, Armenia and Azerbaijan as regards border security and movement of people and goods.

As a result, more than 1,000 border and custom guards received training, the Government of Georgia developed a border management strategy and successfully completed the IBM benchmarks requested by the Visa Liberalisation Action Plan (VLAP), which was presented for the first time to the Georgian authorities in 2013. By providing a solid training system on IBM, the EU managed to transfer some of its best practices and lessons learnt to Georgian security actors.

However, the dialogue on visa liberalisation between the EU and Georgia started in June 2012 and aimed at investigating the conditions for visa-free travel for Georgian citizens to the EU. The visa liberalisation addresses several issues such as document

security, border management, migration, mobility and asylum, fight against corruption and organised crime, protection of human rights, minorities and anti-discrimination, all priority areas which contribute to a more secure environment.

The VLAP is the instrument that has been used to conduct visa liberalisation dialogues with Georgia. It consisted of two phases: "legislation and planning" and "implementation of measures", which when completed would have allowed the EU to grant visa-free travel to the Georgian citizens.

VLAP reforms were divided into four main blocks, namely (1) Document security, including biometrics; (2) Integrated border management, migration management, asylum; (3) Public order and security; and (4) External relations and fundamental rights.

By the end of 2014, Georgia had met the first phase benchmarks outlined in the 2013 VLAP and therefore advanced to the next phase, the implementation.

In the same year, the EU and Georgia signed the Association Agreement (AA), which was meant to push forward their relations by offering a policy basis for deeper economic and political integration.

Since 2016, when the AA entered into force, the visa liberalisation dialogue with Georgia and the VLAP have been carried out within the framework of the Agreement, their implementation being fundamental for the economic integration and political association of Georgia with the EU.

In March 2016, the Commission proposed allowing visa-free travel to the Schengen area for Georgian citizens holding a biometric passport. Only one year later, following the successful implementation by Georgia of all the benchmarks set in the VLAP, this proposal entered into force, precisely on the 28th of March.

Thanks to visa liberalisation, Georgian citizens now have the possibility to travel through Europe without holding a visa. The success of the VLAP has proven the genuine interest of Georgia to work alongside the EU in order to move towards best border management standards. Moreover, it has paved the way for further economic and political cooperation.

The EUDEL is responsible of monitoring the implementation of the AA with Georgia and of participating to the implementation of cooperation and assistance programmes developed by the EU in the country. At the present time, the EUDEL is responsible of one project that directly addresses SSR in Georgia.

The programme, agreed by the EU and the Government of Georgia on the occasion of the 16th Georgia's European way Conference in Batumi, is entitled *SAFE: EU4 Security, Accountability and Fight against crime*.¹³

The EUR 28 million SAFE programme started in 2019 and will last for about five years, addressing important local issues such as fight against crime, cyber and hybrid threats, border management, civil protection and oversight of the security sector. It is important to note that this is the first ever EU support programme on security sector reform for Georgia.

¹³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_041443_eu4security_accountability_and_fight_agaisnt_crime.pdf (last consulted on 28/9/2019).

In line with the EU-wide strategic framework to support SSR, SAFE

aims to improve governance and human security by supporting the development of accountable security institutions and the provision of effective security services to the population, thus providing the environment for sustainable development and peace (European Commission 2018 : 3).

Furthermore, the EU SSG Facility is mentioned in the SAFE programme as it could provide “technical expertise to support and underpin national policy planning, implementation and dialogue on SSR” (Ivi, 20).

The SAFE project is financed under ENI, whose programming document is the Single Support Framework (SSF) for EU support to Georgia for 2017-2020.¹⁴

One priority sector identified by the SSF is “Strengthening institutions and good governance, including the Rule of Law and addressing Security”, through which the EU stressed the importance of justice and state reform to gain citizens and investors’ confidence, as well as democracy and respect for human rights.

The document also mentions the SSR coordination matrix, since Georgia was chosen as a pilot country for implementing the new SSR instrument as described in the 2016 strategic framework.

The coordination matrix is also mentioned in the document presenting SAFE, which states that the EEAS and the relevant Commission services are currently working on developing an SSR matrix for Georgia.

However, according to the phone interview I conducted with Mr. Romain Bertrand from the EEAS ISP.1 Division (Integrated Approach to Security and Peace), the coordination matrix is not being implemented in Georgia.¹⁵

In fact, the EUDEL, which is responsible of coordinating the matrix in the field, is currently using it for internal purposes, as an instrument for testing whether its implementation within future SSR activities could be beneficial or not to Georgia. The coordination matrix is not being shared with the Georgian actors involved in SSR alongside the EU and therefore, it is for the exclusive use of the EUDEL.

As Mr. Bertrand said, it is very likely that in the next future the EUDEL will implement the SSR coordination matrix together with the local and international security actors, so that the EU will be able to engage even further in Georgia’s security reforms.

Conclusion

In recent years the EU has engaged even further in the support of SSR programmes in partner countries by applying new policies and developing innovative instruments. In 2016, the EU-wide strategic framework brought under the same roof the formerly separate CSDP and Community support in the field of SSR.

By updating the policy framework, the EU ensured to deliver a more coordinated approach among the different instruments and policies involved in SSR.

¹⁴ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/georgia_2017-2020_ssf_final.pdf (last consulted on 28/9/2019).

¹⁵ Phone interview with Mr. Romain Bertrand, Rule of Law & Security Sector, ISP.1 Division, Directorate for Integrated approach to Security and Peace, EEAS, 26/3/2019.

The 2016 policy framework also placed great emphasis on the monitoring and evaluation moment of SSR activities by highlighting the importance of measuring progress to identify best practices and common difficulties of implementation. Monitoring and evaluation should be part of every SSR programme, thus contributing to enhance the effectiveness of EU engagement now and in the future.

A single M&E system, as suggested by the 2016 framework on SSR, would simplify the activity of conducting comparative analyses, with due regard to the specific characteristics of the single cases.

As a result, the EU would have access to relevant data regarding the implementation of SSR programmes around the world, which should be used “to grasp the similarities, differences, and specificities of EU practices across different contexts” (Dursun-Ozkanca and Vandemoortele 2012 : 142).

As consistent analyses of EU's engagement in SSR are carried out, the collection of best practices and lessons learnt would contribute to the “codification of procedures and policies” (Gross and Jacob 2013 : 6), thus strengthening the operational guidance provided by the 2016 EU SSR policy framework. Consequently, the EU would improve its performance when planning and conducting activities in the field of SSR by making reference to more robust policy guidelines.

References

Babaud Sebastien (January 2009). *Survey of the European Union's arrangements for monitoring and evaluating support to security sector reform*. London: Saferworld.

Benedyczak Jakub (February 2015). "Georgia: Towards Visa-free Regime". *Stefan Batory Foundation*. http://www.batory.org.pl/en/operational_programs/open_europe/publications_2 (last consulted on 15/11/2019).

Bloching Sebastian (August 2011). *Security Sector Reform Missions under CSDP: Addressing Current Needs*. Brussels: ISIS Europe.

Commission of the European Communities, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Brussels, 24/5/2006.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0253> (last consulted on 15/11/2019).

Council of the European Union, *EU Concept for ESDP support to SSR*, Brussels, 13/10/2005. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204> (last consulted on 15/11/2019).

Council of the European Union, *Security Sector Reform- deployable European Expert teams- Establishment of a pool of experts and deployment of experts*, Brussels, 18/9/2009 b.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013246%202009%20INIT> (last consulted 15/11/2019).

Council of the European Union, *Security Sector Reform- Document on deployable European expert teams- Profiles*, Brussels, 8/6/2009 a.

<http://www.nokitc.hu/pdf/st10793%20en09.pdf> (last consulted on 15/11/2019).

Derks Maria, More Sylvie (2009). *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform- An overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009*. The Hague: Netherlands Institute for International Relation Clingendael.

Dirosa Roberta (2018). "PRISM: A Catalyst for the Integrated Approach". *Impetos EU Military Staff Magazine*, issue 25, 10-11.

Dursun-Ozkanca Oya, Vandemoortele Antoine (June 2012). 'The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation'. *European Security*, Vol. 21 No. 2, 139-160.

European Commission, *Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform*, Strasbourg, 5/7/2016 a.

https://ec.europa.eu/europeaid/joint-communication-elements-eu-wide-strategic-framework-support-security-sector-reform_en (last consulted on 15/11/2019).

European Commission, *Lessons drawn from past interventions and stakeholders' views*, Brussels, 5/7/2016 b.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52016SC0221> (last consulted on 15/11/2019).

Gross Eva, Jacob Marine (January 2013). *Assessing the EU's approach to security sector reform*. Brussels: European Parliament, DG for External Policies, Policy department.

Macharashvili Nana, Basilaia Ekaterine, Samkharade Nikoloz (March 2017). *Assessing the EU's conflict prevention and peacebuilding interventions in Georgia*. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University: Deliverable 3.2: Case Study Report Georgia, Whole of Society Conflict Prevention and Peacebuilding (WOSCAP) project.

Mazzuferi Paolo (Agosto 2012). *Studio: Security Sector Reform- La riforma del settore della sicurezza nell'ambito della Stabilizzazione e Ricostruzione*. Torino: Centro studi post conflict operations, Comando per la formazione e scuola di applicazione dell'esercito.

Simons Gregg (June 2012). "Security Sector Reform and Georgia: the European Union's challenge in the Southern Caucasus". *European Security*, Vol. 21 No. 2, 272-293.

Sitography

<https://aspr.peacecastle.eu> (last consulted on 15/11/2019)

<https://consilium.europa.eu> (last consulted on 15/11/2019)

<https://ec.europa.eu> (last consulted on 15/11/2019)

<https://eeas.europa.eu> (last consulted on 15/11/2019)

<https://issat.dcaf.ch> (last consulted on 15/11/2019)

Book Reviews



Maria Eleonora Guasconi (2020), *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*. Milano: Mondadori, 239 pp.

Lara Piccardo

Negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento degli studi storici, giuridici e politologici sul ruolo dell'Unione Europea come attore internazionale. Questo non solo per ricostruire origini e natura della capacità di politica estera di un'UE che non è né Stato, né organizzazione regionale, ma anche perché le deboli prestazioni internazionali comunitarie, dalla guerra nei Balcani fino alle crisi in Libia e Siria, hanno acceso un ampio dibattito scientifico.

Il recentissimo volume di Maria Eleonora Guasconi si inserisce in questo filone di studi. L'Autrice propone infatti un fruttuoso lavoro che indaga sull'esistenza, attuale e passata, di una politica estera comunitaria e sull'azione della CEE durante le fasi finali della guerra fredda, muovendo da un'attenta e documentata analisi della cooperazione politica europea negli anni Ottanta, riuscendo ad allargare lo spettro d'indagine degli studi storiografici sul tema grazie ad un'analisi diacronica di lungo periodo che fornisce una valutazione più articolata dei successi e dei fallimenti di questa dimensione del processo di integrazione europea.

Deve subito essere sottolineato come il volume sia in grado di superare quella divisione che gli studi storici spesso propongono nel trattare la guerra fredda da un lato e l'integrazione europea dall'altro: l'Autrice ben analizza le strettissime interconnessioni delle due dinamiche negli anni oggetto di indagine. Infatti, lo studio dell'evoluzione della CPE negli anni Ottanta del XX secolo è materia di estremo interesse per gli storici del processo di costruzione comunitaria, almeno per due ragioni. Innanzitutto, perché quel decennio fu un tornante fondamentale nella storia europea e mondiale, con la fine del blocco sovietico, la riunificazione tedesca e, poco dopo, l'implosione dell'URSS, fatti che, come noto, portarono alla conclusione della guerra fredda e all'evoluzione di un mondo multipolare con nuove entità statali e nuovi precari assetti geopolitici. In secondo luogo, nell'analisi del modo in cui i governi dei paesi membri della Comunità europea affrontarono gli straordinari mutamenti nell'Europa dell'Est è possibile trovare le origini della PESC, che sarebbe stata incorporata nel secondo pilastro del Trattato di Maastricht, in cui si incluse, accanto al coordinamento delle politiche estere nazionali, anche la dimensione della sicurezza. Guerra fredda e integrazione europea sono dunque dinamiche storiche altamente interconnesse, in grado di influenzarsi vicendevolmente.

Il volume si concentra in special modo sulle trasformazioni introdotte nel funzionamento della CPE dall'Atto Unico Europeo, cercando di comprendere quali furono le

conseguenze e gli effetti di questi mutamenti nei rapporti con l'Unione Sovietica e, più in generale, nei cambiamenti che portarono alla fine della guerra fredda.

L'Autrice compie la scelta ampiamente condivisibile di iniziare la sua trattazione dal 1979, anno particolarmente denso di crisi e tensioni, sia in Medio Oriente che nelle relazioni Est-Ovest, in cui la fine della distensione tra i due blocchi in seguito all'invasione sovietica dell'Afghanistan e i numerosi mutamenti del quadro mediorientale misero a dura prova la coesione dei Nove.

Nello specifico, l'indolenza con cui i membri comunitari risposero all'ingresso dell'Armata Rossa nel Paese dell'Asia centrale suscitò un ampio dibattito all'interno della Comunità in merito all'urgenza di rivedere i meccanismi della CPE. La discussione sfociò nel Rapporto di Londra, elaborato dal ministro degli Esteri inglese, Lord Peter Carrington, nell'ottobre 1981 e nel Piano Genscher-Colombo del mese seguente.

L'Autrice dimostra come il miglioramento pragmatico introdotto nei meccanismi di coordinamento della CPE dal piano Carrington si sia rivelato utile negli anni successivi, permettendo agli europei di far sentire la propria voce nel dialogo con i paesi dell'Europa dell'Est e, dopo l'arrivo di Michail Gorbačëv al Segretariato generale del PCUS nel 1985, con l'Unione Sovietica. Ciò apparve evidente nel caso della Polonia e delle misure adottate dai paesi europei nei confronti del regime di Jaruzelski, in seguito all'introduzione della legge marziale nel 1981, adottata per sedare le proteste di *Solidarność*. Il caso polacco, ben analizzato nel volume, rappresentò un importante precedente per i governi europei, che riuscirono ad alternare la minaccia di sanzioni economiche contro il regime al mantenimento di un canale di dialogo politico aperto, sperimentando l'efficacia del ricorso a una maggiore coerenza tra le dichiarazioni prese dai ministri degli Esteri in ambito CPE e gli strumenti economici a disposizione della Comunità.

Tale precedente sarebbe stato formalizzato dall'Atto Unico Europeo del 1986, che diede forma giuridica ai meccanismi di cooperazione politica europea, ponendo termine alla artificiosa divisione tra politiche condotte in ambito CEE e in ambito CPE, e introduceva il principio di *consistency* tra le dichiarazioni politiche adottate di ministri degli Esteri con la CPE e le misure economiche della Comunità. L'Autrice riesce lucidamente a riflettere sulle novità introdotte dall'Atto Unico Europeo nello sviluppo e nel consolidamento della cooperazione politica europea, interrogandosi se la volontà dei governi europei di rivitalizzare la distensione, si tradusse in un'azione politica coordinata nei confronti dei paesi dell'Europa orientale e dell'Unione Sovietica, quale fu l'evoluzione delle percezioni e dell'atteggiamento di Mosca rispetto all'idea di Europa e alla Comunità Europea in quanto tale e quali furono, se vi furono, la funzione e il ruolo della CPE in questo processo.

Articolato in quattro capitoli (Cap. 1: *La CPE e la svolta del 1979*; Cap. 2: *La riforma della CPE: dal rapporto di Londra al piano Genscher-Colombo*; Cap. 3: *La CPE e l'Atto Unico europeo*; Cap. 4: *L'Europa guarda a Est: la CPE e le relazioni con l'Unione Sovietica di Gorbačëv*), il volume contribuisce a colmare le lacune storiografiche relative all'evoluzione della CPE negli anni Ottanta e rappresenta un fondamentale contributo sia alla ricostruzione dei caratteri dell'azione internazionale della Comunità/Unione Europea, sia alla conoscenza sulla fine della guerra fredda e sul superamento della divisione tra le due Europee.



Raffaella Cinquanta (2019), *Francesco Rossolillo e la battaglia per gli Stati Uniti d'Europa*. Milano: Edizioni Unicopli, 305 pp.

Guido Levi

Il recente volume di Raffaella Cinquanta ricostruisce la vita, la prassi politica e l'elaborazione teorica di uno dei più importanti militanti del *milieu* europeista pavese. Una ricerca come questa contribuisce fattivamente a colmare le lacune storiche e storiografiche dei protagonisti dei movimenti per l'unità europea che, a partire dagli anni Quaranta del XX secolo, seppero condurre battaglie a favore di un'Europa federale e riuscirono spesso a far uscire la storia dell'integrazione europea dalle sole stanze del potere per renderla invece tematica d'interesse per il popolo europeo.

Notaio ed esponente del federalismo europeo, Francesco Rossolillo (1937-2005) iniziò la sua militanza federalista all'inizio degli anni Cinquanta quando, allievo del Collegio Ghislieri, venne conquistato all'idea europeista. Fu militante fra i più attivi e capaci. Allievo di Mario Albertini, ricoprì le cariche di segretario della Commissione nazionale italiana del MFE, membro del Comitato centrale e della Direzione nazionale del Movimento, nonché di presidente dell'Unione europea dei federalisti (UEF) di cui divenne, negli ultimi anni, presidente onorario. Insieme all'attività politica per la causa europea, Rossolillo è stato anche uno studioso della teoria federalista europea "da intendersi come l'avvio concreto di costruzione di un mondo unito e pacifico" (p. 7).

Servendosi di fonti d'archivio (non solo degli Archivi Storici dell'Unione Europea ma anche dell'Archivio Storico dell'Università di Pavia) e di interviste orali, Raffaella Cinquanta ha saputo ricostruire la biografia, la militanza e a riflessione teorica di Rossolillo. L'importanza storiografica di questo volume è sottolineata anche dal fatto che, prima del contributo di Raffaella Cinquanta, non si trovano altri studi su Rossolillo, di cui è possibile consultare solo una raccolta di scritti a cura di Giovanni Vigo.

Il volume è ben organizzato in sei capitoli, che individuano cronologicamente l'attività e i contributi teorici del notaio pavese.

Dopo un primo capitolo introduttivo sulla storia del Movimento federalista europeo fino al momento in cui la guida passò ad Alberto Albertini, la biografia dell'attività di Rossolillo tra teoria e prassi politica è suddivisa in tre periodi.

Il primo, tracciato nel secondo capitolo, va dalla seconda metà degli anni Cinquanta al 1973, anno della riunificazione dell'UEF: in questi anni Rossolillo avviò la sua militanza nel gruppo dei federalisti pavesi, impegnati nell'elaborazione di una linea autonomista e della conquista della maggioranza all'interno del Movimento italiano e sovranazionale.

Il secondo periodo, esaminato nel terzo capitolo, è compreso tra il 1973 e il biennio 1954-1985, anni in cui Albertini fu eletto alla presidenza dell'UEF: in questo momento Rossolillo seppe sviluppare apporti fondamentali alle "battaglie gradualiste" (p. 111) per l'elezione diretta del Parlamento europeo e per l'Unione economica e monetaria, oltre a fornire il proprio appoggio alla prima iniziativa costituente dell'Assemblea di Strasburgo: il progetto Spinelli.

Nei successivi capitoli, l'Autrice ricostruisce il terzo periodo, quello che va dal 1986 al 2004 e che rappresenta l'apice della carriera politica di Rossolillo, che fu vicepresidente, poi presidente, infine presidente onorario dell'UEF. Al fine di sviluppare adeguatamente una riflessione storiografica su un arco temporale così ampio, l'Autrice sceglie validamente di operare una ulteriore suddivisione in tre momenti.

Nel quarto capitolo Raffaella Cinquanta analizza le problematiche relative all'impegno dei federalisti di rivedere obiettivi e strategie dell'azione a favore dell'unità europea dopo la battuta d'arresto imposta dal fallimento del progetto Spinelli e il contestuale rilancio governativo che avrebbe condotto alla firma e alla ratifica del Trattato di Maastricht. Si trattò di un momento estremamente delicato per i federalisti europei, dimostrata dalla crisi interna del Movimento italiano e dal rischio di scioglimento dell'UEF.

Nel quinto capitolo vengono ben delineati le modalità individuali con cui Rossolillo si impegnò per uscire dalla crisi in cui i movimenti per l'unità europea erano scivolati. La prima modalità è politica: si tratta del progetto di nucleo federale, al duplice fine di rilanciare l'unificazione politica del Vecchio Continente e di mantenere contestualmente unita come organizzazione indipendente l'UEF.

La seconda risposta, esaminata nel sesto capitolo, è invece culturale: negli anni Novanta Rossolillo pervenne a una definizione conclusiva della teoria del federalismo quale dottrina politica della contemporaneità, la sola in grado di avviare una nuova fase progressiva della storia politica dell'uomo perché l'unica in grado di comprendere, gestire e regolamentare il processo di globalizzazione attraverso un percorso di federalizzazione infra e supra-nazionale.

Un volume preciso e ampiamente documentato che permette di conoscere e scoprire un protagonista della storia dei movimenti per l'unità europea, capace di esporre idee che ancora oggi possono trovare una concreta attuazione.

Book Recommendations



Mark Gilbert, Daniele Pasquinucci (edited by) (2020), *Euroscpticisms. The Historical Roots of a Political Challenge*. Leiden-Boston: Brill, 236 pp.

L'euroscetticismo è diventato una sfida politica di dimensioni imponenti. La convinzione che l'UE continuerebbe, inesorabilmente, ad aumentare le proprie responsabilità, i propri membri e la propria credibilità con gli elettori europei sembra un sogno irraggiungibile. Quasi tutti i principali paesi europei hanno ora un partito politico (di sinistra o di destra) che si oppone apertamente alle istituzioni e alle politiche fondamentali dell'UE. Tuttavia, un fenomeno politico su questa scala non è nato all'improvviso.

La critica all'Europa ha le proprie radici storiche in un periodo antecedente alla fase di "europeizzazione" avviata con il Trattato di Maastricht, che spesso viene identificata come momento di avvio dell'euroscetticismo. Una nuova e più ponderata datazione permette la costruzione di categorie concettuali generali alle quali ricondurre il fenomeno dell'opposizione all'integrazione europea. Ciò consente di individuare con maggiore precisione quei fattori che hanno consentito l'affermazione e la diffusione dell'antieuropeismo e, allo stesso tempo, permette di inquadrarli nelle loro storie nazionali. In questo contesto, l'analisi sul piano nazionale deve necessariamente precedere il tentativo di elaborare interpretazioni complessive. Sentimenti, atteggiamenti e punti di vista politici nei confronti dell'Unione Europea hanno quindi radici profonde nelle storie nazionali dei vari Stati membri, che il volume indaga grazie al contributo di diversi studiosi europei.

Abstracts and Keywords



Storia della sicurezza in Europa / Storia europea della sicurezza

Cornel Zwierlein

L'ambito della storia della sicurezza è cresciuto rapidamente negli anni recenti – nonostante appaia ancora quello meno indagato all'interno dell'ampio contesto interdisciplinare degli studi sulla sicurezza. L'articolo cerca di disegnare un schizzo dello stato dell'arte, sottolineando tre aspetti: in primo luogo, una (tuttora assente) storia della sicurezza di età rinascimentale – la storia dell'iniziale concetto di sicurezza collettiva transterritoriale sviluppato nell'ambito del sistema degli Stati italiani del Quattrocento; in secondo luogo, lo sviluppo della sicurezza come principio guida dell'amministrazione interna allo Stato soprattutto nell'Europa continentale nei secoli XVII e XVIII; in terzo luogo, le sfide di una storia della sicurezza ambientale come storia delle relazioni transterritoriali e transnazionali tra economie politiche, natura e volontà di fornire sicurezza (a esseri umani, Stati, imperi).

Parole chiave: Storia della sicurezza, Botero, Lorenzo de' Medici, Claudio Tolomei, Sicurezza ambientale, Relazioni internazionali

The field of the History of Security has quickly grown in recent years - though it still seems the least researched within the wider transdisciplinary context of security studies. The article tries to draw a sketch of the state of art and is highlighting three aspects, first a (still lacking) comprehensive Renaissance history of security - the history of the early concept of transterritorial collective security as developed within the quattrocento Italian State system -, second the development of security as a guiding principle of internal state administration mostly in continental Europe during the seventeenth and eighteenth century, and third, into the challenges of a history of environmental security as a history of transterritorial and transnational relationships between political economies, nature and the want to provide security (for human beings, states, empires).

Keywords: History of Security, Botero, Lorenzo de' Medici, Claudio Tolomei, Environmental Security, International relationships

I risvolti istituzionali dell'identità europea

Francesco Ingravalle

L'identità europea è un'identità istituzionale, fatta di norme pattuite dagli Stati membri che sono i concreti soggetti istituenti dell'Unione. L'Unione europea, attraverso l'uguaglianza giuridica dei suoi Stati membri, dà voce a realtà economiche disuguali ed è basata sull'azione di istituzioni che si differenziano fra loro per logiche di lavoro. Ne consegue un sistema che risulta da un intreccio di accordi in cui è fondamentale la procedura che crea il sistema stesso e la base giuridica uguale per i rapporti fra attori disuguali, in quanto salda logiche di lavoro istituzionale disuguali. In quanto identità giuridico-istituzionale procedurale, l'Unione europea è un gradino nella scala dell'integrazione economica e giuridica del mondo.

Parole-chiave: identità, norme, procedure, integrazione, sistema

European identity is an institutional identity, made up of rules agreed by the member States which are the concrete founders of the Union. The European Union, through the legal equality of its members States, gives voice to different economic realities and it is based on the action of institutions distinguishing each other for work logic. Consequently, we have a system that results from a intertwining of agreements in which the procedure that creates the system itself and the equal legal basis for relations between unequal actors is fundamental, since it welds unequal institutional work logics. As a procedural legal-institutional identity, the European Union is a step in the scale of the legal and economic integration of the world.

Keywords: Identity, Rules, Procedure, Integration, System

Il mondo ecclesiale italiano e il dibattito sulle radici cristiane dell'Europa*Luca Barbaini*

Il dibattito europeo, nei primi anni del nuovo millennio, è stato segnato dalla richiesta della Santa Sede di inserire un esplicito accenno alle radici cristiane del vecchio continente nel Preambolo del trattato costituzionale. L'intervento si propone di soffermarsi sulle origini di simile riflessione all'interno del mondo ecclesiale italiano – e, in particolar modo, delle gerarchie vaticane – nel tentativo di interpretare in una prospettiva storica di più lungo periodo la strategia seguita in questa fase dalla Santa Sede.

Parole chiave: mondo cattolico, Santa Sede, radici cristiane dell'Europa, dibattito

The European debate, in the early years of the new millennium, was marked by the request of the Holy See to insert an explicit reference to the Christian roots of Europe in the Preamble of the constitutional treaty. This essay aims to dwell on the origins of similar reflection within the Italian ecclesial world – and, in particular, of the Vatican hierarchies – in order to interpret the strategy followed at this stage by the Holy See in a longer-term historical perspective.

Keywords: Catholic world, Holy See, Christian roots of Europe, debate

Le paure dell'Europa davanti alla sfida americana

David W. Ellwood

Fin dalla fine dell'Ottocento l'America degli Stati Uniti si è sempre presentata come una società industriale capace di costringere il resto del mondo – e l'Europa in particolare – a *fare i conti* con i modelli di innovazione da lei inventati ed esportati. Su tre fronti specifici, quelli della modernità, dell'identità e della sovranità, gli americani hanno ripetutamente messo gli europei davanti alla scelta di adottare, in quelle sfere, le loro norme, standard, prassi, prodotti, modelli ecc. o di rischiare la marginalizzazione e l'arretratezza. Sono numerosi i modi che gli europei occidentali hanno elaborato per confrontarsi con questa realtà nel corso del Novecento, ma è innegabile che ciò *li abbia divisi*, producendo contrasti tra chi ha abbracciato le innovazioni americane con entusiasmo, e chi li ha visti come minacce, capaci di sovvertire modi di vita ben radicati nel tempo. Questo breve saggio sposterà il discorso avanti fino ai giorni nostri, con particolare attenzione per il mondo digitale e per quello può essere chiamato *soft power coercitivo*.

Parole chiave: Innovazione di rottura, potenza morbida, modernità, sovranità, identità

This chapter is based on the proposition that whenever, over the last hundred or more years, Europeans contemplated those margins of their experience where change occurred, there, whether they liked it or not, they would find America.

Masses of Europeans have been enthralled by the real or imaginary prospects coming out of the USA. But important minorities were at times deeply upset by them, seeing provocation and menace, a threat to every local conception of sovereignty, identity and modernity. Attitudes and stereotypes have emerged, positions and policies developed to resist a political, economic and cultural power which seemed to say: adopt, adapt or we can overwhelm you. In this way the idea of coercitive soft power is introduced.

Keywords: Disruptive innovation, soft power, modernity, sovereignty, identity

L'azione politica dei comuni italiani dopo la seconda guerra mondiale. I progetti di cooperazione

Fabio Zucca

Il saggio, frutto di approfondite ricerche svolte attraverso la consultazione di archivi italiani ed europei, si pone l'obiettivo di ricostruire l'azione internazionale dei comuni dall'inizio del Novecento sino all'avvio del processo d'integrazione europeo.

In particolare viene ricordata la costituzione del *Conseil des communes et régions d'Europe* (CCRE) e della sua sezione italiana: *Associazione italiana per il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa* (AICCRE) avvenuta nel 1952 anche sull'onda dell'avvio del processo d'integrazione europeo. Grazie all'azione dell'AICCRE, nonostante che i Trattati di Roma (1957) non affrontassero i temi della pianificazione territoriale, a partire dai primi *Stati generali* dei comuni d'Europa (1953) vennero posti i temi sia dell'autonomia comunale in materia di pianificazione territoriale sia della necessità d'inserire tale azione in un contesto più vasto che poteva essere quello dei comprensori o più concretamente quello regionale in una visione europea. L'interesse era quello di costruire in modo positivo una pianificazione territoriale che tenesse conto della necessità di ricostruire il tessuto urbano dei comuni europei distrutti dalla Seconda guerra mondiale e di collegare in una visione dinamica i rapporti fra i cittadini e le grandi comunità urbane che dovevano garantire una rete essenziale di servizi pubblici e una necessaria complementarità fra città e campagna a livello europeo. Questa azione si collegava all'istituzione della prassi del gemellaggio come strumento atto sia a promuovere l'idea dell'unità europea e dell'affratellamento fra i popoli sia quale concreto strumento per uno scambio d'esperienze amministrative ed urbanistiche.

I risultati di queste pionieristiche azioni troveranno la loro concretizzazione anche attraverso la costituzione, negli anni Ottanta, del Comitato delle regioni oggi una delle principali istituzioni dell'Unione Europea.

Parole chiave : Unione Europa, Italia, comuni, pianificazione urbanistica, gemellaggi

This essay is the result of extensive research carried out by consulting Italian and European archives. Its aim is to reconstruct the international actions of municipalities from the beginning of the 20th century until the start of the process of European integration.

In particular, the founding of the *Conseil des communes et régions d'Europe* (CCRE) is mentioned along with that of its Italian section: the *Italian Association for the Council of Municipalities and Regions of Europe* (AICCRE) in 1952 in the wake of the start of the process of European integration. Despite the fact that the Treaties of Rome (1957) did not address the issue of territorial planning, thanks to the action of the AICCRE, starting with the first *States General* of the municipalities of Europe (1953) the topics of municipal autonomy in terms of territorial planning and the need to include such action in a wider context of districts or, more concretely, regional areas in a European context were taken up. The interest was to move positively toward a territorial planning that took into account the need to rebuild the urban fabric of European municipalities destroyed by the Second World War and to bring together in a dynamic vision the relations between citizens and large urban communities to ensure an essential network of public services and a necessary complementarity between cities and countryside at the European level.

This action was linked to the establishment of twinning as an instrument to promote the idea of European unity and brotherhood between peoples and as a concrete tool for an exchange of administrative and urban experiences.

The results of these pioneering actions would also be achieved through the establishment, in the 1980s, of the Committee of the Regions, which is now one of the main institutions of the European Union.

Keywords: European Union, Italy, municipalities, urban planning, twinning

Party Formation at Supranational Level: the Case of Radical Left Parties

Fabio Sozzi

Il processo di integrazione europea, alterando le “strutture di opportunità politiche”, ha influenzato la capacità dei partiti di raggiungere i loro obiettivi fondamentali imponendo loro la necessità di adattarsi a tali cambiamenti in modo da ridurre al minimo gli effetti potenzialmente negativi del processo di integrazione europea.

Lo scopo di questa ricerca è duplice. Da un lato, presentiamo un quadro teorico utile per comprendere come e in che misura i partiti politici nazionali hanno innovato le loro organizzazioni di fronte alla crescente integrazione europea e, in particolare, come e in che misura essi hanno sviluppato luoghi di cooperazione a livello europeo. Dall'altro lato, l'attenzione verrà rivolta, empiricamente, alla cooperazione partitica a livello europeo di una tradizionale famiglia di partiti euroscettici che, fino ad ora, ha ricevuto scarsa attenzione da parte della letteratura: la sinistra radicale.

Parole chiave: Sinistra radicale; innovazione partitica; partiti a livello europeo; nascita dei partiti; europeizzazione

The European integration process, altering the “political opportunity structures”, has influenced the ability of parties to achieve their primary goals and, in turn, it is reasonable to expect party organizations to adapt to such changes so as to minimize potentially negative effects of European integration and exploit new opportunities that external shift might offer.

The aim of this research is twofold. On one side, we present a framework to appreciate how and in what extent national political parties have innovated their organizations in the face of growing European integration and, in particular, how and in what extent national parties have developed loci of cooperation at European level. On the other side, we try to investigate the building and the progressive cooperation at European level of a traditional Eurosceptic party family that, until now, has received little attention by academic researches: the radical left.

Keywords: Radical left parties; party innovation; parties at European level; party formation; Europeanization

The European Union's approach to Security Sector Reform: new capacities for effective engagement*Elena Nogarole*

L'articolo offre un approfondimento sull'approccio dell'Unione Europea alla Riforma del Settore della Sicurezza (RSS), un concetto che in tempi recenti è diventato tema centrale delle agende di organizzazioni regionali e internazionali. Dopo una breve introduzione al concetto di SSR, l'analisi prende in considerazione l'evoluzione del quadro politico europeo: dai documenti del 2005 e 2006 sviluppati dal Consiglio e dalla Commissione, al più recente 'Elementi di un quadro strategico dell'UE per sostenere la riforma del settore della sicurezza' (2016).

In seguito, l'articolo si focalizza sulle capacità istituite sia ai livelli centrali che sul campo per migliorare il supporto dell'UE ai programmi di RSS nei paesi partner. Una lista degli strumenti, attori e strutture più rilevanti è fornita assieme ad una dettagliata descrizione dei loro ruoli e funzioni. Inoltre, le interviste condotte con funzionari del Servizio Europeo per l'Azione Esterna coinvolti nella RSS forniscono una chiara rappresentazione della capacità europea.

Infine, l'ultimo paragrafo analizza l'approccio dell'UE da una prospettiva più concreta. La Repubblica della Georgia è scelta come caso studio per presentare le attività in atto e gli attori/strutture interessati nell'ambito dei programmi europei di RSS.

Parole chiave: Unione Europea, Riforma del Settore della Sicurezza, Georgia, Politica, Attori

The article provides an insight on the European Union's approach to Security Sector Reform (SSR), a concept that in recent years has become a central issue on the agendas of regional and international organisations. After a brief introduction to the concept of SSR, the analysis takes in consideration the evolution of the EU policy framework: from the 2005 and 2006 documents developed by the Council and the Commission, to the most recent 'Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform' (2016).

Subsequently, it focuses on the capacities established both at the headquarters and in the field to improve EU's support to SSR programmes in partner countries. A list of the most relevant instruments, actors and structures is offered along with a detailed description of their functions and roles. Furthermore, the interviews conducted with officials of the European External Action Service involved in SSR provide a clear overview of the EU capacity.

Finally, the last paragraph analyses the EU's approach from a closer perspective. The Republic of Georgia is chosen as a case study for presenting the activities in place and the actors/structures involved as part of the European SSR programmes.

Keywords: European Union, Security Sector Reform, Georgia, Policy, Actors



Publisher: **Dipartimento di Culture, Politica e Società - Università di Torino**

Contacts: redazione.deeuropa@unito.it

Website: www.deeuropa.unito.it

ISSN: 2611-853X
