

## De Europa, Vol. 8, No. 1 (2025)

### EDITORIALE

#### *Introduzione*

Paolo Caraffini

### VARIA

- *Lavorare insieme per un grande sogno: alle origini della funzione pubblica europea*  
Andrea Becherucci
- *EU Colonial Amnesia as a Bridge: Connecting EU-African Relations and African Minorities Discrimination*  
Eleonora Cappa
- *Impero e sovranazionalità. Otto von Habsburg e l'idea di Europa*  
Giuseppe Romeo
- *Epistemic Intermediaries and Europe's Defence Turn: Expert Knowledge and the Communication of the CSDP*  
Sara Pane, Davide Emanuele Iannace
- *Ukraine – EU Cooperation for Post-War Recovery and Eurointegration*  
Oleksandr Sharov
- *The Fractured Legacy of Anti-Totalitarianism. Political Exploitations of a Discursive Frame in EU Memory Politics and Beyond*  
Andrea Apollonio, Raffaele Alberto Ventura

### BOOK REVIEWS

- Giuliano Amato e Nicola Verola (a cura di), (2023). *Europa: tra presente e futuro*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana, 832 pp.  
Marinella Belluati
- Stefan Zweig (2024). *Mélancolie de l'Europe*. Paris : Plon, 272pp.  
Filippo Pietrogrande

### BOOK RECOMMENDATIONS

- Sergio Fabbrini, (2024). *A Federalist Alternative for European Governance. The European Union in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press, 272 pp.

### ABSTRACTS AND KEYWORDS



---

**EDITOR**

**Paolo Caraffini** (Università di Torino)

---

**FORMER EDITOR** (2017-2022)

**Umberto Morelli**† (Università di Torino)

---

**MANAGING EDITOR**

**Elisabetta Tarasco**

---

**SCIENTIFIC BOARD**

**María del Rosío Barajas Escamilla**  
(El Colegio de la Frontera Norte)

**Marco Brunazzo**  
(Università di Trento)

**Olga Butorina**  
(Institute of Europe, Russian Academy of Sciences)

**Michelangelo Conoscenti**  
(Università di Torino)

**Niccolò Conti**  
(Università di Roma Unitelma Sapienza)

**Matthew D'Auria**  
(University of East Anglia)

**Jean-Michel De Waele**  
(Université libre de Bruxelles)

**Michel Dumoulin**  
(Université catholique de Louvain)

**Corinne Gobin**  
(Université libre de Bruxelles)

**Aylin Güney Gevrek**  
(Yaşar Üniversitesi)

**Faizel Ismail**  
(University of Cape Town, School of Economics)

**Herman J. Kraft**  
(University of the Philippines Diliman)

**Thomas Kroll**  
(Friedrich-Schiller-Universität Jena)

**Francisco Lara-Valencia**  
(Arizona St. University, School of Transborder Studies)

**Garth Le Pere**  
(University of Pretoria)

**Giuliana Laschi**  
(University of Bologna)

**Jacqueline Lo**  
(ANU, College of Arts and Social Sciences)

**Corrado Malandrino**  
(Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro")

**ASSOCIATE EDITORS**

**Marinella Belluati** (Università di Torino)

**Filippo Maria Giordano** (Link Campus University, Roma)

**Lara Piccardo** (Università di Genova)

**Stefano Quirico** (Università del Piemonte Orientale)

**Rachele Raus** (Università di Bologna)

---

**Antonio Moreno Juste**

(Universidad Complutense de Madrid)

**Luciano Morganti**

(IMEC-SMIT-VUB (Vrije Universiteit Brussel))

**Edoardo Novelli**

(Università Roma Tre)

**Joanna Nowicki**

(Université de Cergy-Pontoise)

**José Paradiso**†

(Universidad Nacional de Tres de Febrero)

**Massimo Pendenza**

(Università di Salerno)

**Laura Polverari**

(University of Strathclyde Glasgow)

**Daniela Preda**

(Università di Genova)

**Rossana Sampugnaro**

(Università di Catania)

**Vivien Ann Schmidt**

(Boston University)

**Mario Telò**†

(Royal Academy of Sciences, Brussels)

**Jovan Teokarević**

(University of Belgrade)

**Pier Domenico Tortola**

(University of Groningen)

**Hans-Jörg Trenz**

(Scuola Normale Superiore di Pisa)

**Francesco Tuccari**

(Università di Torino)

**Enrique José Varela Álvarez**

(Universidade de Vigo)

**Pascaline Winand**

(Director of Studies, College of Europe, Natolin)

**Ruth Wodak**

(Lancaster University)

---

**EDITORIAL BOARD**

**Luca Barbaini, Andrea Becherucci, Tiziana Bertaccini, Francesca Bisiani, Andrea Cofelice, Angela Condello, Federico Donelli, Giovanni Finizio, Giuseppe Gabusi,**

**Giorgio Grimaldi, Guido Levi, Anna Mastromarino, Marzia Ponso, Stefano Saluzzo, Giuseppe Sciara, Marco Stolfo, Federico Trocini, Lorenzo Vai**

---

**VOLUME 7, NUMBER 2 (2024)**

**Publisher:** Dipartimento di Cultura, Politica e Società (Università di Torino)

**Review of manuscripts:** double-blind review process

**Contacts:** redazione.deeuropa@unito.it

**Website:** www.deeuropa.unito.it

**Book design:** Silvio Ortolani

---





European and Global Studies Journal  
Vol. 8, No. 1 (2025)

## **De Europa, Vol. 8, No. 1 (2025)**



---

## CONTENTS

---

### EDITORIALE

---

- Introduzione  
*Paolo Caraffini* 7

### VARIA

---

- Lavorare insieme per un grande sogno: alle origini della funzione pubblica europea  
*Andrea Becherucci* 15
- EU Colonial Amnesia as a Bridge:  
Connecting EU-African Relations and African Minorities Discrimination  
*Eleonora Cappa* 19
- Impero e sovranazionalità. Otto von Habsburg e l'idea di Europa  
*Giuseppe Romeo* 37
- Epistemic Intermediaries and Europe's Defence Turn:  
Expert Knowledge and the Communication of the CSDP  
*Sara Pane, Davide Emanuele Iannace* 61
- Ukraine – EU Cooperation for Post-War Recovery and Eurointegration  
*Oleksandr Sharov* 83
- The Fractured Legacy of Anti-Totalitarianism.  
Political Exploitations of a Discursive Frame in EU Memory Politics and Beyond  
*Andrea Apollonio, Raffaele Alberto Ventura* 97

## BOOK REVIEWS

---

Giuliano Amato e Nicola Verola (a cura di), (2023). *Europa: tra presente e futuro*. Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana, 832 pp.  
*Marinella Belluati* 117

Stefan Zweig (2024). *Mélancolie de l'Europe*. Paris : Plon, 272pp.  
*Filippo Pietrogrande* 121

## BOOK RECOMMENDATIONS

---

Sergio Fabbrini, (2024). *A Federalist Alternative for European Governance. The European Union in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press, 272 pp. 127

**Abstracts and Keywords** 131

---



# Editoriale

---





---

## Introduzione

Paolo Caraffini

Il presente numero della rivista si caratterizza per la varietà e l'ampiezza dei temi affrontati, anche con l'importante contributo di giovani studiosi. Il numero si apre con il testo dal titolo *Lavorare insieme per un grande sogno: alle origini della funzione pubblica europea*, nel quale Andrea Becherucci aggiunge alla lista dei "Padri" e delle "Madri" dell'Europa, i cosiddetti "Figli" dell'Europa, cioè quella prima e seconda generazione di funzionari delle istituzioni comunitarie che hanno dato concretezza, con la loro attività professionale, a strutture istituzionali e operative che erano state solo delineate dai Trattati, personalità come, ad esempio, Jacques Vandamme, Ivo Dubois, Fernand Braun, Marcello Burattini o Jacques Ferrandi.

Dare vita a una funzione pubblica europea non fu impresa facile, anche perché si trattava di offrire un comune progetto professionale, oltre che di vita, a molti giovani provenienti dai diversi Stati membri. Le modalità di reclutamento, nella prima fase dopo la nascita delle Comunità, non erano ancora esattamente codificate, ma piuttosto informali. Accedevano sovente alle carriere europee funzionari provenienti dalle amministrazioni nazionali, spesso solo distaccati presso le istituzioni comunitarie, che talvolta maturarono una piena coscienza europea proprio svolgendo il proprio lavoro. Si aggiunsero, inoltre, militanti dei movimenti europeisti e federalisti che supportavano, nella loro attività operativa, anche l'obiettivo dell'Europa unita e federale. Diedero un contributo rilevante anche istituti superiori specializzati in studi europei come il Collège d'Europe di Bruges.

Quella generazione aveva vissuto le perdite umane e le devastazioni del secondo conflitto mondiale, ma tra questi giovani emerse uno spirito costruttivo solidale, al fine anche di superare i traumi della guerra. Si realizzò una sempre più stretta integrazione tra il personale, seppur graduale, grazie anche all'organizzazione comune del tempo libero, alla rappresentanza sindacale, alle Scuole europee.

Interessanti sono anche le caratteristiche del funzionariato italiano. Si trattava di una mobilità del lavoro, verso il Belgio e il Lussemburgo, diversa da quella tradizionale italiana nel settore minerario. Questa volta partivano giovani spesso qualificati, con titoli universitari, anche se non mancavano molti dipendenti e collaboratori con un minor livello di preparazione, che raramente raggiungevano i vertici apicali.

---

Paolo Caraffini, University of Turin, [paolo.caraffini@unito.it](mailto:paolo.caraffini@unito.it)

<sup>1</sup> Cfr. Mathieu Ryckewaert, Paul Smets (eds.), *Les pères de l'Europe : cinquante ans après : perspectives sur l'engagement européen : actes du colloque international des 19 et 20 mai 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2001; Gérard Bossuat, *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris, Belin, 2001 e, inoltre, Maria Pia Di Nonno, *Le Madri Fondatrici dell'Europa*, Roma, Nuova Cultura, 2017.

Eleonora Cappa, nell'articolo *EU Colonial Amnesia as a Bridge: Connecting EU-African Relations and African Minorities Discrimination*, si chiede quanto la mancanza di una memoria storica del colonialismo abbia influenzato le relazioni tra africani ed europei. Fra le istituzioni comunitarie, sebbene non con l'accordo di tutti i deputati e i gruppi politici, il Parlamento europeo è stato il più attivo nello sforzo di trasformare i legami di dipendenza in rapporti paritari. Fin dalla costituzione della Commissione per i Paesi e i Territori d'Oltremare nel 1958, l'Assemblea parlamentare europea lanciò proposte volte a costruire relazioni che trasmettessero l'immagine di una Comunità diversa dai vecchi poteri coloniali. Ciò, però, è avvenuto spesso senza una riflessione approfondita sul passato coloniale condivisa dalla maggior parte dei Paesi fondatori.

Ad esempio, nell'aprile 2013, undici eurodeputati, con primo proponente Jean Jacob Bicep, della Guadalupa francese, hanno proposto l'istituzione di una giornata europea dedicata alle vittime della colonizzazione europea e della schiavitù. Nonostante l'importanza di tale iniziativa per il riconoscimento del persistente impatto economico, politico oltreché psicologico del colonialismo, la proposta non ha avuto seguito e ciò manifesta una certa difficoltà del Parlamento europeo, o almeno di alcuni suoi settori, ad ammettere la necessità di recuperare una memoria storica del colonialismo.

La colonizzazione, infatti, ha lasciato un'impronta da cui è apparso difficile emanciparsi per i Paesi africani, anche dopo l'indipendenza, condizionando il senso stesso di autopercezione delle società africane. D'altro canto, è risultata complessa anche l'elaborazione di una memoria storica tra i cittadini europei e ciò ha influito negativamente sull'approccio europeo alle politiche migratorie, lette in un'ottica spesso securitaria, mentre i leader africani pongono l'accento sulle opportunità offerte dalla migrazione, e ha condizionato, più in generale, le relazioni tra Africa ed Europa. Ad esempio, la stessa rilevanza che l'UE attribuisce al rispetto dei valori e dei diritti fondamentali, dello Stato di diritto, della democrazia e la condizionalità politica (come avvenne in occasione dei rinnovi delle Convenzioni di Lomé) vengono spesso percepite dai governi africani come forme di imposizione culturale, di colonialismo occulto.

Come evidenzia Eleonora Cappa, i disaccordi più significativi hanno riguardato, come si è detto, il rispetto dei diritti fondamentali, le questioni migratorie, ma anche, ad esempio, le tematiche di genere e dell'orientamento sessuale. Alcuni Paesi africani hanno difeso le proprie tradizioni da quella che interpretano come un'imposizione culturale, mentre le organizzazioni della società civile, in Europa, chiedono alle istituzioni UE di porre, nei negoziati, la lotta alle discriminazioni come condizione vincolante. Lo stesso può dirsi in merito alla pena di morte e alla Corte penale internazionale.

Talune leadership africane ritengono che solo in un contesto di prosperità economica possa trovare piena attuazione il rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali, che costituiscono, ai loro occhi, aspirazioni da attuare in tempi più o meno lunghi, più che obiettivi prioritari, tra l'altro rilevando come violazioni al riguardo siano registrabili anche in alcuni Stati membri dell'UE.

In aggiunta a ciò, le potenze illiberali, come la Cina, hanno proposto un diverso approccio non fondato sulla tutela dei diritti umani, ma dichiarando di rispettare la sovranità nazionale e la non interferenza negli affari interni dei Paesi africani.

Tornando al tema della memoria storica, mentre le istituzioni europee hanno compiuto sforzi significativi per costruirne una condivisa, in riferimento, ad esempio, al nazismo e allo stalinismo, lo stesso passaggio non è avvenuto per il colonialismo. Con i successivi allargamenti, peraltro, i nuovi Stati membri senza un passato coloniale rifiutano di essere coinvolti in un dibattito che ritengono che non li riguardi.

Tra le istituzioni dell'UE, però, come già osservato, il Parlamento europeo si è maggiormente impegnato nel superamento dei legami coloniali e post-coloniali. Negli ultimi due decenni, singoli eurodeputati e gruppi hanno ripetutamente invitato il Parlamento e altre istituzioni ad affrontare l'impatto della storia del colonialismo sulla cultura dei cittadini europei. Malgrado il nulla di fatto della proposta avanzata nel 2013 dagli undici eurodeputati guidati da Jean Jacob Bicep, va segnalata la risoluzione del PE, del 26 marzo 2019, sui diritti fondamentali delle persone di origine africana. Il documento ha riconosciuto l'impatto del colonialismo sulla società contemporanea e il legame tra le atrocità commesse durante il periodo coloniale e l'attuale discriminazione subita dai cittadini di origine africana. Va poi citata la Risoluzione 2022 del PE sul ruolo della cultura, dell'istruzione, dei media e dello sport nella lotta al razzismo. Nel settembre 2020, la Commissione europea, a sua volta, ha adottato la comunicazione *A Union of Equality: The EU Action Plan Against Racism (2020-2025)*.

Il saggio di Giuseppe Romeo, *Impero e sovranazionalità. Otto von Habsburg e l'idea di Europa*, si sofferma sulla personalità di Otto d'Asburgo-Lorena, ultimo arciduca erede della corona che fu di Carlo V, deputato al Parlamento europeo dal 1979 al 1999 per l'Unione cristiano-sociale bavarese (CSU), convinto europeista che cercò di conciliare la sua adesione ai valori e agli ideali dell'Europa unita con la tradizione dell'Impero austro-ungarico, storica entità plurale e multinazionale, con una struttura giuridico-istituzionale complessa e articolata, finalizzata, oltre che alla continuità della dinastia, alla convivenza all'interno di uno stesso quadro statale decentrato dei tanti popoli e delle diverse culture dell'impero. Come sottolinea Romeo, lo stesso arciduca Francesco Ferdinando, l'erede al trono assassinato a Sarajevo, sembrò muoversi nella direzione della completa realizzazione di un modello imperiale pienamente sovranazionale<sup>2</sup>.

Con la Prima guerra mondiale, però, si ebbe la fine dell'esperienza austro-ungarica, del "Mondo di ieri" descritto con nostalgia da Stefan Zweig<sup>3</sup>, e anche gli ultimi tentativi dell'imperatore Carlo d'Asburgo, succeduto a Francesco Giuseppe nel 1916, di salvarlo andarono a vuoto. Si svilupperanno certamente, tra le due guerre mondiali, movimenti europeisti di diverso orientamento, tra cui la Paneuropa di Richard Coudenhove-Kalergi, ma senza riferimento esplicito alla precedente esperienza imperiale asburgica.

Nella sua attività di parlamentare europeo, Otto von Habsburg vide, invece, proprio nell'idea imperiale un modello per offrire un quadro unitario al continente e per rispondere alle molte problematiche di un'Europa divisa. In tale ambito, egli si impegnò per favorire il superamento della «cortina di ferro», nella convinzione che il pro-

<sup>2</sup> O. von Habsburg, *Europa Imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale*, Genova, Ecig, 1990, p.13.

<sup>3</sup> Stefan Zweig, *Il mondo di ieri. Ricordi di un europeo*, Milano, Mondadori, 1994.

cesso di integrazione continentale si sarebbe completato solo con l'adesione degli Stati dell'Europa centro-orientale.

Nell'articolo di Sara Pane e Davide Emanuele Iannace, *Epistemic Intermediaries and Europe's Defence Turn: Expert Knowledge and the Communication of the CSDP*, si parte dall'osservazione che nella Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) dell'Unione europea, un ambito così rilevante di *High Politics*, la comunicazione istituzionale pubblica costituisce un elemento fondamentale in termini di governance, nel promuovere la responsabilità democratica, la trasparenza e nella costruzione di un'autonomia strategica europea.

La comunicazione in questo ambito però ha spesso un contenuto complesso e tecnico, non sempre chiaro all'opinione pubblica, da qui l'importanza del ruolo svolto dai cosiddetti intermediari epistemici, definizione con cui intendiamo riferirci a studiosi, consulenti politici, funzionari pubblici dell'UE e dei ministeri nazionali, esperti militari, ricercatori e analisti di centri di ricerca e di think tank specializzati nei temi della sicurezza e difesa, comunicatori, che "mediano" tra le narrazioni istituzionali e i cittadini.

Sulla base di una ricerca svolta a livello transnazionale e che ha coinvolto 129 esperti, l'articolo si sofferma sulla loro percezione dell'efficacia della comunicazione istituzionale, sull'accesso alle conoscenze e alle informazioni e anche rispetto alla stessa legittimazione della PSDC. Va rilevato che emerge un sostanziale scetticismo in merito alle attuali strategie di comunicazione, alla chiarezza espositiva, oltre che al coinvolgimento dei cittadini. Bisogna considerare che nel rapporto tra questi ultimi e le istituzioni, la digitalizzazione ha rimodellato le logiche di comunicazione, con la rete e i social media, le piattaforme partecipative, dando maggior spazio a forme di dissenso, di contestazione ma, va aggiunto, talvolta anche di disinformazione.

Tornando agli esperti, nell'articolo si pone l'accento sul fatto che non siano poche le differenze rilevabili tra loro, in quanto a vicinanza alle posizioni espresse dalle istituzioni europee e/o nazionali, ad analisi critica e alle modalità comunicative. Tali intermediari svolgono comunque un ruolo centrale nella diffusione delle informazioni e nel favorire un dibattito pubblico sulle politiche europee di sicurezza e difesa.

Rispetto ai risultati dell'indagine, va osservato che circa la metà degli intervistati ritiene che la difesa sia principalmente una questione di competenza dei singoli Stati, non caldeggiando una centralizzazione a livello UE, ma piuttosto chiedendo maggiori investimenti, più coordinamento tra i Paesi membri, favorendo la consultazione e il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali relativi alla PSDC. Altro aspetto è il ruolo della NATO, giudicato fondamentale per l'Europa, non essendo in grado i singoli Stati di rispondere alle minacce alla sicurezza del Vecchio continente.

Oleksandr Sharov, nel saggio *Ukraine - EU Cooperation for Post-War Recovery and Eurointegration*, sottolinea come l'Unione europea e l'Ucraina debbano far fronte a un duplice compito: 1) la ripresa dell'economia ucraina, una volta concluso il conflitto, con sovvenzioni e aiuti internazionali, ma anche investimenti privati diretti, in particolare, nei settori ad alta tecnologia; 2) la prospettiva di adesione dell'Ucraina all'UE. È evidente l'interesse di Kiev all'attuazione di questo percorso per il suo sviluppo economico futuro, ma anche per l'UE e i suoi attuali Stati membri è importante, per la

stessa sicurezza dell'Unione, avere un Paese economicamente sviluppato e stabile ai propri confini orientali.

In una comparazione di tipo storico di alcuni esempi di ricostruzione post-bellica, l'autore rileva che, in genere, i casi di maggior successo si sono caratterizzati per livelli alti di aiuti internazionali, mentre, all'opposto, con minori aiuti i risultati conseguiti sono stati meno brillanti. Ciò, però, non è sempre vero, perché incide molto la modalità con la quale l'assistenza viene prestata. Come si è visto per la Germania e il Giappone, i risultati più efficaci in termini di ripresa economica si ottengono sulla base di un approccio complesso, in cui gli aiuti internazionali sono associati a piani di riforma interni, quando i programmi vengono implementati sul campo e percepiti come processi "endogeni" alle singole società nazionali.

Rispetto al processo di integrazione europea, l'Ucraina è il primo e unico Paese candidato che ha intrapreso il processo di adesione durante un conflitto che minaccia la sua stessa esistenza come Stato sovrano. L'UE, a tal riguardo, dovrebbe adottare un approccio flessibile nei riguardi di Kiev, in particolare concedendo un lasso di tempo maggiore per recepire gli standard ambientali dell'UE.

L'autore, infine, propone che la "diaspora" ucraina, cioè i cittadini ucraini che vivono permanentemente o temporaneamente all'estero, possa contribuire finanziariamente sia allo sforzo bellico sia alla ricostruzione. Potrebbero essere emessi "diaspora bond" che funzionerebbero come una forma di garanzia del debito sovrano, acquistando gli espatriati obbligazioni emesse dal governo ucraino. Queste obbligazioni potrebbero anche essere garantite dall'Unione europea (Commissione europea o Banca centrale europea) e dai principali Paesi dell'UE con un gran numero di immigrati e rifugiati ucraini (ad esempio, Germania, Francia, Italia).

L'articolo di Andrea Apollonio e Raffaele Alberto Ventura, *The Fractured Legacy of Antitotalitarianism. Political Usage of a Discursive Frame in EU Memory Politics and Beyond*, esamina il tema dell'antitotalitarismo nella politica europea, la sua origine e sviluppo nel dibattito intellettuale e politico, nel periodo fra le due guerre e fino agli anni Ottanta. Successivamente, vengono esplorati gli usi politici e istituzionali della politica della memoria nell'Unione europea negli anni Duemila, nella fase di allargamento a Est. La parte conclusiva analizza la ricezione dell'antitotalitarismo elaborato in sede UE, con particolare attenzione all'Italia, in cui da talune forze politiche l'antitotalitarismo viene utilizzato al fine di ridimensionare l'esperienza resistenziale e l'antifascismo, facendo leva anche sulle risoluzioni delle istituzioni europee.

Bisogna osservare come il Parlamento europeo si sia inserito nel dibattito con una serie di documenti adottati nell'ultimo ventennio, in particolare la risoluzione del 19 settembre 2019, sull'importanza della memoria europea per il futuro dell'Europa, con la quale ha affermato in modo inequivocabile il suo impegno rispetto ai principi dell'antitotalitarismo, ribadendo la condanna dei regimi totalitari sia comunisti sia di matrice fascista, sottolineando la necessità di preservare la memoria storica per prevenire la rinascita di ideologie illiberali. L'associazione di fascismo e comunismo sotto la comune definizione di totalitarismo ha sollevato, però, numerose riserve.

È vero che le interpretazioni variano nei diversi contesti storici, politici e culturali.

Nell'Europa centro-orientale, ad esempio, la critica al totalitarismo è servita anche a collegare l'esperienza delle democrazie popolari al nazifascismo, inquadrandoli in un categoria unica fondata sull'idea dell'equivalenza dei regimi totalitari del XX secolo e, a livello dell'UE, a partire dall'allargamento a Est del 2004-2007, l'antitotalitarismo ha assunto i contorni di una nuova narrazione che aggiunge i regimi comunisti dell'Europa centro-orientale ai precedenti riferimenti al nazifascismo e all'Olocausto, vedendo nell'integrazione europea un passaggio storico di pacificazione e riconciliazione del continente. Alla europeizzazione della memoria dell'Olocausto, segue l'europeizzazione di una memoria collettiva più ampia, antitotalitaria.

In sostanza, il termine "totalitarismo" non si caratterizza per un significato fisso, stabile e unanimemente condiviso, ma è aperto a varie interpretazioni, estensive o più ristrette, a seconda del contesto o degli scopi di chi lo invoca.

Nell'ambito UE, rilevano gli autori, l'adozione dell'antitotalitarismo come quadro unificante risponde appunto al tentativo di conciliare le diverse esperienze storiche dell'Europa occidentale e di quella centro-orientale nel secondo dopoguerra, promuovendo una cultura condivisa della memoria. Ciò ha però ricadute sui singoli Paesi e, in riferimento all'Italia, gli autori affermano che "antitotalitarianism has been promoted as a 'divisive resource' and a substitute for antifascism, serving sometimes as a dog whistle for the far right. Antitotalitarianism has become a political tool to scale back and challenge the symbolic and memorial frameworks that underpinned the post-war Republican social pact, and the very foundations of Italian civil religion"<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Andrea Apollonio, Raffaele Alberto Ventura, *The Fractured Legacy of Antitotalitarianism. Political Usage of a Discursive Frame in EU Memory Politics and Beyond*, in questo numero della rivista, p. 107.

**Varia**

---





## Lavorare insieme per un grande sogno: alle origini della funzione pubblica europea\*

Andrea Becherucci

Da molti anni ormai si parla di *Founding Fathers of Europe* o *Pioneers of the European Union*. Normalmente tra questi sono annoverati i firmatari e i negoziatori dei primi Trattati (Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Beyen, Paul-Henri Spaak, Jean Monnet) cui sono stati aggiunti i nomi di eminenti personalità che hanno ricoperto importanti incarichi in seno alla Comunità (Sicco Mansholt e Altiero Spinelli)<sup>1</sup>.

In tempi più recenti ci si è resi conto che non era stato valutato a dovere il contributo che le donne avevano fornito al progetto di costruzione europea e si è così giunti ad identificare un nucleo di quelle che si sono volute chiamare *Madri dell'Europa* (Ursula Hirschmann, Ada Rossi, Simone Veil, Eliane Vogel-Polsky, Maria de Unterrichter, Sofia Corradi, Sophie Scholl, Louise Weiss, Fausta Deshormes La Valle)<sup>2</sup>.

Alcune di queste figure sono state riprese e aggiunte nel 2021 alla lista dei Padri (Ursula Hirschmann, Simone Veil, Louise Weiss) e integrata con i nomi di altre cinque personalità femminili la cui rilevanza è stata considerata motivo di inclusione (Anna Lindh, Marga Klompé, Melina Mercouri, Nicole Fontaine, Nilde Iotti) insieme a Helmut Kohl e François Mitterrand.

Sono questi dei giusti riconoscimenti grazie ai quali è possibile avvicinarsi a personalità di cui talora potrebbe sfuggire l'importanza nel contesto più generale della costruzione europea, tuttavia il quadro d'insieme non sarebbe ancora completo se non ci si soffermasse sull'opera di costruzione vera e propria delle istituzioni europee portata avanti dalla prima e seconda generazione di funzionari che hanno avuto l'onore e il privilegio di riempire di significati pratici strutture che fino ad allora erano disegnate solo sulle pagine dei Trattati. Chi conosce Jacques Vandamme o Ivo Dubois o Fernand Braun o ancora Marcello Burattini o Jacques Ferrandi? Per seguire i criteri parentali adottati fin qui mi sembrerebbe opportuno parlare nel loro caso di *Figli dell'Europa*.

---

Andrea Becherucci, Archives of the European University, andrea.becherucci@eui.eu

\* Il testo riprende l'intervento tenuto a Torino il 7 giugno 2024 in occasione dell'incontro su Il sogno europeo nel quadro delle manifestazioni di Archivissima 2024. Non si è voluto intervenire sullo scritto che conserva il tono colloquiale dell'incontro.

<sup>1</sup> Ryckewaert Mathieu, Smets Paul (eds) (2001). *Les pères de l'Europe : cinquante ans après : perspectives sur l'engagement européen : actes du colloque international des 19 et 20 mai 2000*, Bruxelles, Palais d'Egmont. Bruxelles: Bruylant, 2001; Bossuat Gérard (2001). *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris: Belin.

<sup>2</sup> Di Nonno Maria Pia, (2017) *Le Madri Fondatrici dell'Europa*, Roma: Nuova Cultura.

La storia di questi pionieri è per lo più sconosciuta eppure è a loro che in larga parte si deve l'inizio effettivo dell'avventura europea<sup>3</sup>.

Dopo l'approvazione dei Trattati di Roma sembra che solo EURATOM possa godere di buona salute. Si è convinti che l'applicazione della tecnologia nucleare avrebbe sicuramente segnato il futuro della civiltà e che questo avrebbe favorito uno sguardo benevolo delle opinioni pubbliche dei paesi firmatari nei confronti dell'istituzione. E' diversa l'attitudine verso la CECA di cui s'intuisce già la debolezza in relazione al futuro del settore carbonifero mentre rappresenta ancora un vero e proprio "oggetto misterioso" la CEE di cui neppure i funzionari più esperti riescono a intravedere con chiarezza strutture e prerogative. All'inizio, dunque, i soggetti più ricercati sono coloro che sono in possesso di una preparazione scientifica, in particolare fisici e ingegneri, che inseguono una collocazione di prestigio ma che consenta loro di misurarsi con le sfide della ricerca.

I problemi che si affacciano all'orizzonte per creare una vera e propria funzione pubblica europea sono molti a cominciare dal riuscire a fornire un progetto comune di vita e di lavoro a migliaia di giovani europei provenienti da sei diversi Paesi. Anzitutto è utile ricordare che almeno la prima leva di funzionari è costituita tutta da uomini (le donne cominceranno ad affluire solo a partire dalla fine degli anni Sessanta). Le esperienze individuali sono ovviamente variegate ma riescono, nel loro insieme, a comporre un quadro abbastanza omogeneo.

Il reclutamento è condotto attraverso pratiche informali. All'inizio dell'esperienza europea non esistono canali codificati per poter accedere alle carriere europee. Molto spesso i primi funzionari provengono dalle amministrazioni nazionali e in molti casi da queste sono distaccati presso le istituzioni senza essere incardinati in queste ultime. Come ricordano Dumoulin e Conrad:

ogni commissario stila, d'intesa con il ministero degli Affari esteri e/o degli Affari economici del suo paese d'origine, una lista dei potenziali candidati nazionali ai posti di responsabilità della nascente amministrazione e diffonde bandi di concorso per i funzionari subalterni. L'informazione circolerà innanzitutto all'interno dei servizi pubblici degli Stati membri, ciò che avrà una profonda influenza sul reclutamento iniziale delle nuove commissioni<sup>4</sup>.

Un giovane funzionario italiano ricorda che all'epoca non si sceglieva una carriera professionale così particolare senza essere sufficientemente motivati anzitutto perché l'Italia conosceva un periodo di espansione senza precedenti e quindi non v'era penuria di posti di lavoro e, in secondo luogo, per motivi che oggi, in un mondo globalizzato possono forse fare sorridere ma che a metà degli anni Cinquanta erano ben presenti a chi lasciava l'Italia per andare a lavorare all'estero (difficoltà d'inseri-

---

<sup>3</sup> Per questo lavoro mi sono ampiamente servito delle interviste della collezione *The European Commission 1958-1973. Memories of an institution*, Oral History (eui.eu) i cui risultati sono stati utilizzati da Michel Dumoulin e Yves Conrad per il loro saggio *Estranei alla città? I funzionari europei a Bruxelles* in Bitsch Marie-Thérèse, Bossuat Gérard, Bussièr Eric, Cailleau Julie, Conrad Yves, Legendre Anaïs, Lethé Matthieu, Loth Wilfried, Van der Harst Jan, van Laer Arthe, Varsori Antonio (eds) (2007). *La Commissione Europea 1958-1972. Storia e memoria di un'istituzione*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, pp. 253-284.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 256.

mento dovuto alla lingua, incontro con mentalità differenti, clima freddo e piovoso, e anche, ebbene sì, una cucina povera di frutta e verdura in cui i piatti italiani sono praticamente introvabili). Era anche la prima volta che dall'Italia si muovevano verso il Belgio e il Lussemburgo giovani istruiti e qualificati dal momento che fino ad allora gli italiani presenti nei due paesi erano per lo più impiegati nel settore minerario. La spinta ad affrontare le difficoltà muove da una profonda volontà di condividere nuovi percorsi e dalla necessità di aprirsi al mondo attraverso il confronto continuo con esperienze e forme di vita completamente diverse.

Il lavoro nelle istituzioni viene vissuto dai pionieri come un'incognita visto che esso si configura come un incarico in una struttura che potrebbe decollare o meno. Oltre a questo fatto si materializza anche il rischio di non poter più fare ritorno nel paese d'origine in un posto di responsabilità stante il fatto che con quel paese, bene o male, si sono tagliati i ponti una volta che si è interrotto l'eventuale rapporto di lavoro con l'amministrazione nazionale di provenienza.

Un elemento molto importante che contribuisce a costruire le istituzioni è lo spirito di collaborazione con cui questi giovani hanno saputo e voluto superare tutti insieme i traumi della guerra. Molti di questi uomini l'avevano vissuta, «che fossero militari, prigionieri, partigiani, tutti hanno lasciato nella guerra una parte di se stessi»<sup>5</sup>. Un giovane funzionario tedesco, diciassettenne alla fine del conflitto, dichiara che si era sentito «moralmente integro» al momento di confrontarsi con i colleghi di altre nazionalità nonostante l'esperienza del conflitto. Chi si dedicava al percorso di costruzione europea, fosse tedesco o francese, era investito delle stesse responsabilità senza che il vincitore fosse superiore allo sconfitto.

Ritorniamo ora al problema del reclutamento unito a quello delle motivazioni. I canali, come già detto, sono molto informali. Si avvicinano a questa carriera giovani che sono già attivi in organizzazioni federaliste che agiscono a supporto del progetto federale europeo ma anche molti altri che matureranno una coscienza europea solo più tardi attraverso il lavoro nelle istituzioni. La testimonianza di un giovane lussemburghese riferisce addirittura di essere stato reclutato praticamente per strada rispondendo all'invito di un conoscente! Un giovane italiano, invece, viene a sapere della possibilità di un lavoro nelle istituzioni europee attraverso il cognato che lavora all'Alta Autorità. Ci sono poi le reti accademiche che talvolta fanno il loro dovere come nel caso di un giovane giurista tedesco la cui carriera inizia grazie alla segnalazione del suo professore. Come in seguito testimonieranno altre carriere, giocheranno un ruolo determinante nel reclutamento istituti superiori specializzati in studi europei come il Collège de Bruges.

La situazione fra le nazionalità appare altresì differenziata. Se francesi e tedeschi selezionano i loro funzionari tra i migliori, diverso è il panorama per italiani e lussemburghesi ma se questi ultimi patiscono un numero piccolo di persone cui attingere, gli italiani preferiscono distribuire il proprio personale nei gradi più bassi dove è più facile soddisfare gli appetiti dei numerosi *clientes*; il corollario di questa scelta è che

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 257.

per i primi anni pochi saranno gli italiani che raggiungono posti apicali senza, peraltro, dare gran prova di sé.

Negli anni a seguire la comunità dei funzionari risulterà in maniera graduale sempre maggiormente integrata grazie all'organizzazione comune del tempo libero, alla progressiva sindacalizzazione e all'attività delle Scuole europee.

Vorrei chiudere la mia breve esposizione con queste parole:

Sul lavoro, durante lo svago, sui banchi della Scuola europea, si sviluppa così uno spirito caratterizzato dalla volontà comune di portare a buon fine il progetto europeo, si creano solidarietà nuove, che ignorano i pregiudizi nazionali. È questo il crogiuolo di un'autentica identità europea? A Lussemburgo all'epoca dell'Alta Autorità, tutto questo vi somiglia molto. Anche a Bruxelles, probabilmente – gli ex funzionari se ne ricordano – ma è meno appariscente<sup>6</sup>.

Tuttavia, sarà un momento di vera crisi – il periodo precedente il vertice dell'Aia – che metterà alla prova quel sentimento di coesione che si era venuto formando anche nelle nuove istituzioni. La risposta del personale sarà in questa occasione all'altezza delle aspettative.

Spetta ora ai vertici delle istituzioni e ai decisori politici raccogliere l'ennesima sfida per il rinnovamento dell'UE così da poter garantire la sopravvivenza di questo straordinario esperimento.

---

<sup>6</sup> *Ivi*, p. 284.

---

## **EU Colonial Amnesia as a Bridge: Connecting EU-African Relations and African Minorities Discrimination**

Eleonora Cappa

### **Introduction**

On 15 April 2013, a group of eleven deputies submitted a written declaration to the European Parliament proposing the establishment of a European day in recognition of the victims of European colonisation and colonial slavery (European Parliament 2013). Jean Jacob Bicep, a French deputy of African descent from Guadeloupe, led this submission. Despite the proposal's significance for acknowledging the lingering economic, political, and psychological impacts of colonialism, this initiative failed due to the lack of will within the European Parliament to admit the need to recover a historical memory of colonialism<sup>1</sup>.

When discussing colonialism, historians of the European Union have primarily adopted either a domestic or an international perspective. Within the European sphere, scholars have mainly examined how the culture that surrounded the colonial rule affected minorities. On the other hand, studies on external relations have focused on the persistent economic and political asymmetries between African states and the European former motherlands. This paper aims to bring together these two approaches, arguing that an analysis of the impact of colonialism and postcolonialism on minorities should also consider the international level of analysis. The main research question is whether the lack of a historical memory of colonialism has affected relations between Africans and Europeans on both grounds. The investigation focuses on the multilateral forum offered by the European Union (EU).

Remarkably, when the European integration process began, a significant portion of Africa was still under colonial rule. In 1957, the Rome Treaty established an Association with the Overseas Countries and Territories (OCTs) maintaining "particular relations" with most founding member states. Although the Association was presented as benefiting local populations, OCTs relationships with France, Belgium, Italy and the Netherlands were colonial (See: Laschi 2014: 371-391). Furthermore, the process of decolonisation that would unfold in the following years was not a result of European governments acknowledging the Eurocentric vision of their relations with the African continent, nor was it overcoming racial stereotypes. Even the reforms enacted by some European governments to renew their empires sought to "*partir pour*

---

Eleonora Cappa, National PhD Programme in European Studies: University of Genoa - University of Turin, [eleonora.cappa@unito.it](mailto:eleonora.cappa@unito.it)

<sup>1</sup> Author's interview with Mr Jean Jacob Bicep, 16.03.2023.

*mieux rester*” (Gentili 2008: 142). In this scenario, the Year of Africa preluded significant implications for African minorities within Europe and the European Economic Community's external affairs with the newly sovereign states. Relations between the two continents have gradually normalised, abandoning their peculiar and neocolonial features. The OCTs Association was renewed through the two Yaoundé Conventions and then enlarged to the African, Caribbean and Pacific (ACP) group within the framework of the four Lomé Conventions and the Cotonou Partnership Agreement in 2000. The ACP group is the primary focus of this research, as its long-term institutionalised relationship with the EU helps distinguish between elements of continuity and rupture from the colonial past. Moreover, it provides a basis for identifying the persistent challenges that continue to arise in various international forums. Indeed, current relations with African countries follow several channels. Firstly, the Samoa Agreement signed in November 2023 keeps covering sub-Saharan Africa, alongside the Caribbean and the Pacific. Moreover, the European Neighbourhood Policy (ENP) governs relations with African Mediterranean countries, while three regional strategies have been enacted in the Horn of Africa, the Gulf of Guinea and the Sahel. Finally, the EU-Africa partnership is a formal political channel for relations between the EU and the African Union, thus including the whole continent.

Despite internal contradictions and although not each political group or deputy followed this direction, the European Parliament has been the most active European institution in transforming dependency ties into equal relationships. Since the formation of the Commission for the Overseas Countries and Territories in 1958, the then European Parliamentary Assembly, initiated original proposals aimed at building direct relationships with the representatives of the OCTs and promoting an image of a multilateral Community that differed from the old motherlands (See: Laschi 2016). Besides, as more countries became independent, the main discussion topics concerned freedom, equal rights and dignity of the citizens of the new sovereign states. However, the contextual attempt to remove ambiguity from the concept of Eurafrika was not accompanied by a thorough reflection on a colonial past shared by four of the founding countries. Even the most active promoters of equality failed to acknowledge the colonial culture that had long justified colonialism. Furthermore, declarations on mutual cooperation were frequently linked with references to the legacy of the European civilising mission. By the end of the Sixties, the African continent was still presented as a pawn in the international chessboard rather than as a subject of a now multilateral arena (Aigner 1968: 14-16).

Nevertheless, colonisation left a long-lasting political, economic and psychological imprint on the dominated territories, making it difficult to completely break away from the colonial past at the time of independence. Culturally, this conditioned how African societies perceived themselves once political emancipation was achieved. On the other hand, the legacies of the imperial past would have complicated the elaboration of a historical memory among European citizens.

This gap has adversely affected the two levels of analysis discussed in this paper. Firstly, racism and discrimination still affect African minorities in European countries.



Some political leaders openly distinguish "white and Christian" individuals from "black and Muslim immigrants" (Coquery-Vidrovitch 2011: 16). A significant example can be seen in a speech by Nicolas Sarkozy in Dakar on 26 July 2007, where he stated that the African man had not yet sufficiently entered history (Coquery-Vidrovitch 2011: 16). On the external level, the weight of economic and political ties built during colonial times also negatively influenced dialogue between Africa and Europe.

This paper argues that the issues affecting domestic dynamics are also the most disputed between African and European representatives during international negotiations, reflecting the inability of the parties to understand each other fully. Two concrete examples are scrutinised to explore the interconnection between the internal and foreign spheres: immigration into Europe and the promotion of fundamental values and human rights beyond European borders.

African leaders are perturbed by Europe's tendency to categorise migration within the security sphere. Furthermore, the relevance given by the European Union to values and fundamental rights often raises concerns about cultural imposition among African governments. The revival of these ancestral fears highlights the need for reflection on the lack of historical memory of colonialism.

## **1. Migration Dynamics in the European Union: Between Postcolonial Legacies and Partnership Challenges**

The first decolonisation wave left an unprecedented geopolitical scenario in which the Association with OCTs had to be completely revised. On 20 July 1963, the Yaoundé Convention was signed between the European Community and its member states on the one side and the African States, Madagascar and Mauritius (ASMM) on the other. During the signature ceremony, the national sovereignty of the associated countries was reaffirmed, together with the reciprocity of their duties and the peer-to-peer representation between the two parts (Holland 2002: 28). The Commission's President Walter Hallstein declared that European nations were associated with their old colonies in an equal relationship for the first time, though presenting development cooperation in continuity with the particular ties foreseen in the Rome Treaties:

Il est hautement remarquable et d'une grande valeur politique et humaine que lorsque la plupart de ces pays sont devenus indépendants, ils ont voulu et ils ont pu conclure avec la Communauté, en partenaires égaux, un accord sans précédent au monde, qui crée des liens nouveaux, plus nombreux et plus solides pour une grande oeuvre commune (Hallstein 1979: 434-437).

Despite these declarations, however, the backlashes of these policies were still visible in European cities, where racial imaginaries crystallised in the colonial era were vivid. In France, the inheritance of a brutal administration was apparent in the intimidating practices adopted by the officials charged with development politics or migration management, often chosen along the lines of the colonial bureaucracy (Spire 2020: 162-163). Similarly, even though the 1948 British Nationality Act granted British subject status to Commonwealth immigrants, they were still discriminated

against and mistreated compared to citizens of the United Kingdom (Deplano 2020: 60). The situation worsened with the implementation of the Commonwealth Immigrants Act in 1962, which reclassified British subjects as Commonwealth Immigrants, further marginalizing them (Deplano 2020: 60). A slightly different discourse applies to Italy, where immigration is a relatively recent phenomenon, and the presence of third or fourth generation immigrant communities is significantly less common. The Italian colonial empire lacked deep-rooted, long-lasting administrative structures and was based on different ideological premises. Demographic imperialism was represented as a way to offer Italians the possibility of emigration without facing discrimination. After the loss of the colonies following the Second World War, the democratic regime invested in an abundant cinematographic and bibliographic production focused on the peculiar integrity of the Italian colonial past. This "self-absolving" rhetoric involved a nostalgic re-elaboration of the Italian civilising mission towards the African continent (Ertola 2022: 145). Notably, until the 1974 Carnation revolution, the perception of a peculiar empire was also maintained in the *Estado Novo*'s regime in Portugal, which depicted the colonial empire as inclusive and multi-racial in nature (Minter 1972: 22).

Although intergenerational turnovers would have caused this continuity to fade, the absence of a constructive dialogue regarding colonialism and its lasting impacts affects the management of African origin's immigration at internal and international levels.

Domestically, the periodical resurgence of racism and xenophobia involves citizens from all over Europe in the context of a highly polarised political debate. Indeed, the legacy of a colonial culture remains internalised in the collective consciousness of European citizens from all Member States, including those who were not directly involved in colonialism<sup>2</sup>. In this sense, Alessandro Triulzi discusses the concept of "latency of colonial memory" in a scenario that shifts the relationship between former colonisers and the formerly colonised to Europe and the North of the Mediterranean (Triulzi 2008: 589). Similarly, Nicola Labanca argues that since the early 1980s, the coexistence between Italian and African origin workers has allowed racist stereotypes and prejudices to surface and draw nourishment from the colonial discourse (Labanca 2007: 469).

Historically, European institutions have tried to address these phenomena. However, postcolonial amnesia impeded understanding the deeper causes of racism. A notable example in this sense is the remarks made by Claude Cheysson, the European Development Commissioner at that time, after the Kingston Interministry Conference held on 15 July 1974<sup>3</sup>. Cheysson advocated for an agreement on industrial cooperation with ACP countries and linked the need for an African immigrant workforce in Europe to the spread of racial issues within European cities (Cheysson 1974: 160). A decade later, similar concerns were raised within the European Parliament. In December 1985, a Committee of Inquiry into the Rise of Fascism and Racism

---

<sup>2</sup> Author's interview with Mr Jean Jacob Bicep, 16.03.2023.

<sup>3</sup> This conference was a crucial step towards signing the Lomé Convention in 1975.



in Europe published its results, highlighting that colonial ties favoured migration towards former European motherlands. However, when identifying the causes of racism, the document stated that immigration "exacerbated" this problem (European Parliament 1985: 68).

During the last few years, particularly after the 2015 migration crisis, this topic has become increasingly centered on the security dimension. In 2018, 38 per cent of Europeans perceived immigration as the most significant security threat, even if the flows had reduced (Deplano et al. 2020: 1). But this is not a new phenomenon, and underlying prejudices resurface when politicians exploit fears and uncertainties for their own agendas, perpetuating divisions within society. EU migration management policies partly absorbed this perception. In September 2020, the European Commission presented the EU Pact on Migration and Asylum, with the aim of overcoming the Dublin system. While it raised awareness on welcoming asylum and international protection seekers as well as highly skilled workers, countering irregular migration remained a top priority, leaving aside migration for economic purposes (Borraccetti 2021: 1). Entered into force on 11 June 2024, the new legislative framework is still weighted towards the security dimension. Remarkably, the first pillar of the new common EU migration system remains securing external borders (European Commission, 2024).

But these fears also affect international relations between African countries and the EU, as European governments fail to fully grasp the economic benefits of migration and the gains from engaging with diverse cultures. Following the widening and diversification of the cooperation agenda on the one side, and the need for a standard immigration policy included in the Amsterdam Treaty on the other, immigration was first included in the 2000 Cotonou Partnership Agreement (CPA) with ACP countries. Article 13, paragraph 5, focused on preventing "illegal immigration" and easing the returns procedure of irregular migrants (Official Journal of the European Communities 2000: 10). However, African countries belonging to the ACP group insisted on addressing the underlying causes of migration more explicitly. The compromise reached in the CPA referred to fair treatment of legally resident ACP nationals, the extension of rights compatible with those of EU citizens, and the fight against labour discrimination, racism, and xenophobia (Holland 2002: 192).

It is worth noticing that negotiations leading to the last Samoa agreement with ACP countries encountered the same concerns. On 22 November 2016, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Federica Mogherini and the European Commission presented a joint Communication to the European Parliament and the Council on a renewed partnership with the ACP countries. The document identified six strategic priorities, including migrations and the rule of law (European Commission 2016: 7-8). While the latter is discussed in the following paragraph, the principles guiding the former should have been mutual solidarity, partnership, shared responsibility, and human rights protection (European Commission 2016: 12). A comprehensive approach would have allowed to combat irregular migration and seize, at the same time, the opportunities of regular migration. The Commis-

sion's recommendation on the future partnership, submitted to the Council on 12 December 2017, reaffirmed this need for a coherent approach, balancing these two main objectives. Regarding irregular migration, the Commission reiterated the obligation of third states to unconditionally readmit their nationals irregularly residing on European territory (European Commission 2017: 10-11).

Finding a common position within the Council proved complicated. Migration was among the thorniest issues to be discussed by member states, demonstrating the extreme polarisation of the topic. Domenico Rosa, European Commission official and Chair of the INTPA working group leading the Post-Cotonou negotiations, confirmed that more pronounced and tangible interests emerged in areas such as returns and readmissions<sup>4</sup>.

Significantly, contrasts mirrored the same division lines between the border countries and the rest of Europe as for the European Pact on Migration and Asylum (Ishmael 2021: 11). Among those who opposed the inclusive approach advocated by the Commission, Viktor Orban threatened not to sign the post-Cotonou agreement unless a mechanism for returns and readmissions was included (Carbone 2019: 144). This connection between internal and international dynamics requires addressing migration from a global and comprehensive perspective, as the same concerns affect the two dimensions.

Carbone (2019) provides a valuable comparison between the ACP and Council negotiating mandates, particularly regarding migration. On 22 June 2018, the Council's negotiating mandate reaffirmed the principles of solidarity, partnership, and shared responsibility as the basis for migration policies. Moreover, building on previous agreements, the Council acknowledged that proper management of regular migration would result in sustainable development, prosperity, and innovation (Council of the European Union 2018: 22). However, the text was highly balanced on irregular migration to overcome the deadlock (Carbone 2019: 144). Title V only dedicated three paragraphs to the benefits of regular migration, generically mentioning knowledge exchanges, prospects in terms of investment and labour force, and social protection for workers. Conversely, the provisions in the six paragraphs on irregular migration were much more detailed, securing the creation of a mechanism to facilitate returns and readmissions (Council of the European Union 2018: 41-42). The ACP negotiating mandate, which had already been adopted on 30 May 2018, prioritised the promotion of legal migration pathways, highlighting the advantages of an international exchange in terms of skills and experience and arguing for a voluntary management of returns and readmissions (Carbone 2019: 145-146). Remarkably, in line with the Commission's recommendation, it considered remittances as an engine for inclusive growth and sustainable development across borders (ACP 2018, 38-39).

Given these premises, the issue of returns and readmissions was highly disputed during negotiations on migration and mobility in May 2019 (Carbone 2022). On the EU side, the Council's negotiating mandate set general guidelines and political prior-

---

<sup>4</sup> Author's interview with Domenico Rosa, 22.03.2023.

ities within which the negotiator could operate, fully aware that not all objectives would be achievable<sup>5</sup>. The European Commission's negotiating team aimed to promote a mechanism that could facilitate the rapid return of irregular migrants from Africa, particularly limiting the role of the deemed "inefficient" African administrations (Carbone 2022: 756). By contrast, the renamed Organisation of African Caribbean and Pacific (OACP) maintained that economic migration, in addition to asylum and international protection, also needed to be framed to prevent irregular immigration and fatalities (Ishmael 2021: 17). Noteworthy, the OACP's critique on the regulation of economic migration had been internally discussed in relation to the EU pact on Migration and Asylum.

In autumn 2020, the OACP and the European Union finally reached an agreement on readmission requests and travel documentation issuance for irregular migrants (Carbone 2022: 757). However, within European institutions, some European deputies denounced gaps in the management of legal migration pathways (Ishmael 2021: 11).

Two opposing views on migration emerged in the paragraphs above. The security lens through which the EU sees migration, impedes understanding the point of African leaders focusing on the opportunities offered by migration. The same observations could be advanced by scrutinising any other partnership framework<sup>6</sup>. Furthermore, the division lines and fears that hinder dialogue between the two continents also impact the internal migration management within the EU, confirming the need for a comprehensive approach and a reflection upon the historical gaps impeding pragmatic solutions.

## 2. Irreconcilable values? Insights into the introduction of Human Rights Clause

The previous paragraph highlighted the polarisation of the domestic debate around immigration. However, the effectiveness of political discourses that defend national borders lies in the presumed opposition between irreconcilable fundamental values. On the internal ground, the ideological landscape evokes dichotomies opposing light and darkness, good and evil, civilized and barbaric; echoing themes pervasive in colonial culture and shaping narrative literature (Casales 2023: 9).

Again, this issue is also divisive on the external level, where African leaders often instrumentally define the promotion of EU fundamental values and the protection of human rights in international agreements as covert colonialism.

The introduction of the human rights clause in international agreements is strictly linked to the evolution of the European Union's self-perception. The European identity has become increasingly centred on the political dimension, focusing on respecting human rights and minorities. Additionally, the emancipation of Central and Eastern European countries opened up the prospect of a Community even closer to geographical Europe. The imminent enlargement to the East thus induced the Com-

<sup>5</sup> Author's interview with Domenico Rosa, 22.03.2023.

<sup>6</sup> During the 2015 Valletta, for instance, African leaders perceived the EU's actions as an attempt to cut flows from Africa, while the EU unsuccessfully tried to introduce a procedure for a rapid return of irregular migrants (Carbone 2022: 755).

munity to promote incentives for democratisation and respect for human rights in its relations with third countries (Palayret 2009: 47). On the other hand, with the end of the Cold War, it became more complicated to tolerate pro-Western but authoritarian political regimes. Thus, cooperation with the ACP moved away from the principle of political neutrality, linking the notion of development to the promotion of human rights (Pallotti 2009: 233). Article 5 of the 1989 Fourth Lomé Convention placed the human being at the centre of cooperation to protect his dignity, exceeding its original, purely economic and commercial scope (Holland 2002: 45). In February 1992, the Maastricht Treaty introduced the European citizenship. Correspondingly, promoting and protecting democracy, human rights and liberties became a core element of the EU's external action and development cooperation<sup>7</sup>.

The human right's clause was first included in the mid-term review of the Fourth Lomé Convention, signed on 4 November 1995 between the Community and 70 ACPs in Mauritius. Following the EU enlargement to new member states without a colonial past, the introduction of political conditionality was also the result of a new consensus on development aid and the resizing of the economic and strategic importance of the ACP group. Respect for human rights, democracy, and the rule of law, as stated in the new Article 5, became an "essential element" for promoting development (Official Journal of the European Communities 1995: art. 5). Article 366 of the revised Lomé IV Convention governed the procedure for suspending aid in cases of severe human rights violations. According to this provision, in the case of incompliance with the essential element clause, a member state or the Commission itself could have requested the opening of consultations to resolve the dispute peacefully. Without an agreement, the Community would have taken several measures against the violators, including suspending financial assistance (See, for example, Brown 1999: 58).

Only a year after the signing of the Lomé IV review, in November 1996, the European Commission presented a Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries at the eve of the 21st century, reiterating the need for a political conditionality as a guarantee of the development cooperation politics' transparency. For their part, ACP countries should have initiated political and social reforms. However, the holistic nature of African societies complicated the creation of an institutional framework that would protect human rights (European Commission 1997: 28).

The subsequent submission of the Commission Communication on the guidelines for negotiating new cooperation agreements with ACP countries provoked a heated debate within the European Parliament. The French draftsman for the Cooperation and Development Commission, Michel Rocard, warned on the counter-productive effects of the Council's excessive demands in terms of good governance and human rights:

I would like to draw your attention to the risk of our being transformed into old colonialists and moral preachers if the intensity of European demands continues to increase. This would, through brutal conditionality, transform their view of other

---

<sup>7</sup> See, for example, Article 130 of the Maastricht Treaty.

people's democracy. We therefore have a problem of style or of the way we manage negotiations. On the issues, that is, the substance, we are in agreement and have the same objectives. This report clearly suggests that you do your best to encourage the African, Caribbean and Pacific countries, in particular the African ones, to embark upon an internal debate themselves, through the mechanism of the Organization of African Unity. Human rights are inviolable and there can be no question of discussion – you must not kill, there must be freedom of expression, there must be a prison system which respects the individual and so on. The problem is the transposition of our democratic models onto other countries. This is where it is a question of gaining a better balance in our partnership (Rocard 1998).

As a member of the Group of the Party of European Socialist, Rocard believed that the sole way to escape neocolonial accusations was to include the ACP countries in the definition of the minimum democratic framework underpinning the partnership, thus breaking with a tradition in which "the practical rules and democratic conditions are still by and large formulated unilaterally by the European countries" (Hory 1998). On behalf of the Council's British Presidency, Short surprisingly recognised that "if conditionality is imposed it is never effective" (Short 1998).

According to most MEPs, a positive note was the Commission's emphasis on involving ACP citizens in promoting respect for democracy and human rights. For efforts to be successful, it would have been fundamental to dedicate attention to local contexts involving civil society actors and gradually accompanying domestic change (European Parliament 2014: 7). During the debate on the results of the ACP-EU Joint Assembly, which took place in February 2000, Mr Fruteau stated that involving new partners, rather than introducing stricter conditionalities, was "the only way they can emerge from humiliating and childlike dependence on aid and take responsibility for themselves, the proof of success" (Fruteau 2000: 82).

This was particularly evident because, while the fourth Lomé Convention's midterm revision had already introduced the political dialogue, human rights violations persisted. Sanctions were selectively applied, often under pressure from member states interested in stabilising strategic geopolitical areas or those with historical interests (Lucarelli 2009: 265). Moreover, the European Parliament was excluded from decisions on aid suspensions despite repeatedly asking for greater involvement: in the Resolution on the Council's proposal on a framework procedure for the application of Article 366a, the Parliament voted in favour of including its assent prior to the possible decision of the Council (European Parliament 1997).

In addition to creating contrasts between European institutions, the human rights conditionality was among the most contentious issues during the following negotiations with ACP countries, leading to profound misunderstandings. On the one hand, some African governments refused to change for practical calculations. However, the reason behind such an irreconcilable confrontation was the opposing views on the values promoted by the European Union.

Demonstrating that deeper reciprocal preconceptions prevent pragmatic solutions, fundamental rights were also a problem in the process towards the Samoa Agreement substituting the CPA. On 12 December 2017, the Commission presented



its recommendations on future partnerships to the Council. As previously mentioned, among the main strategic priorities, the document identified guarantees of human rights, democracy, the rule of law and good governance.

When the post-Cotonou negotiations were launched in September 2018, the most significant disagreements were once again on political themes, such as sexual and reproductive health, shared rights and values, and, as already discussed, migration. Concerning sexual and reproductive health, divisions emerged on gender and sexual orientation. Some African countries defended their own traditions against what they interpreted as a cultural imposition by Europeans (Ishmael 2021: 16). On the other hand, European public opinion demands that funds are not used to finance human rights violations. Some NGOs, for example, criticised the absence of a specific reference to the fight against sexual orientation discrimination once the agreement on the text on human rights, democracy and rule of law was reached (Concord 2021: 16).

Disagreements also arose over the death penalty and the International Criminal Court, with some African states having withdrawn from its jurisdiction (Ishmael 2021: 16). In general, there were conflicts regarding the order of importance between values and economic growth. Some African countries prioritized their development efforts and believed that only in a context of economic prosperity could they promote democratic values and human rights, which they saw as aspirations rather than priority objectives (Ishmael 2021: 16). Finally, some ACP governments accused the European Union of applying double standards, ignoring violations by some EU member states (Ishmael 2021: 16).

The fact that the same issues hinder dialogue parallelly within various frameworks managing EU-Africa relations and across decades necessitates reflection on the roots of these misunderstandings.

On the European front, the influence of deep-rooted stereotypes and an unelaborated sense of guilt have sometimes led to inconsistent attitudes and policies. On the African side, however, initiatives in support of human rights, the rule of law and democracy have often been misinterpreted as attempts by the old motherlands to impose an alien culture.

This situation is further complicated by the perception that even those Europeans who advocate for equal partnerships often do so from a paternalistic viewpoint. A notable example in this sense occurred in 2018 when Norbert Lammert, the former president of the Bundestag and chairman of the Konrad Adenauer Foundation, expressed concern about Chinese influence in Namibia. In response, President Hage Geingob stated that Europeans should not feel pity for the Namibian people, as if they were incapable of managing their own country (Daum, 2024).

Nevertheless, considering the current geopolitical scenario, an equal dialogue on human rights is fundamental. Indeed, illiberal powers have advanced new models and approaches to international relations that may not prioritise human rights protection. For instance, China's foreign policy is based on anti-hegemonism and respect for national sovereignty. When it comes to its relations with Africa, China has expressed its desire to establish a relationship of mutual independence, equality, and

non-interference in internal affairs (Taylor 2006: 2). However, China has shown support for illiberal governments in Sudan, Angola, and Zimbabwe when it was economically beneficial (Pallotti 2018: 229). These new variables underscore the importance of cooperation, trust, and respect as the only antidotes against the challenges posed by undemocratic alternatives to European values.

### 3. The Reviving of Historic Memory to Bring Together Internal and External Dimensions

Different views on migration management and human rights protection hinder the development of an equal dialogue between Europe and Africa, unveiling divisions that cannot be solved through pragmatic solutions. In this sense, technical or short-term oriented strategies risk shadowing the historical roots of deeper divisions. Besides, the ideological turn that speeches take when dealing with African-origin minorities within the EU shows the need to reflect upon the long-term obstacles lying behind reciprocal misunderstandings.

While the European institutions have made significant efforts to address the historical memory of the past, including references to Nazism and Stalinism, the issue of colonialism has largely been neglected at both national and European levels. In the Council, Member States have consistently ignored this necessity. Countries that once cultivated domination relations with the African continent are afraid of taking responsibility for "harrowing" issues<sup>8</sup>. On the other hand, following successive enlargements, the new member states without a colonial past refuse to be involved in what they perceive as an alien debate. Among them, Central and Eastern European Countries suffered domination under the Ottoman and Austro-Hungarian empires or, more recently, the Soviet Empire (See Sierp 2021: 32). Brexit further diluted the presence of old motherlands within the EU, leading the President of the European Council, Charles Michel, to state that: "a new generation of leaders is coming to power. They are not hampered by the burden of nostalgia" (European Council, 2020).

Historically, among the European institutions, the European Parliamentary Assembly has been the most committed into overcoming colonial and post-colonial ties. Over the past two decades, individual MEPs and groups have repeatedly called on both the Parliament and other institutions to address the impact of the history of colonialism on the culture of European citizens. Back in December 1985, the previously mentioned Committee of Inquiry into the Rise of Fascism and Racism in Europe released its findings, stating that the various forms of racism present in Europe at that time were, to a large extent, rooted in its colonial past. Moreover, the dominant Eurocentric perspective was still prevalent in European society, influencing its perception of the rest of the world (European Parliament, 1985: 23).

However, internal divisions complicated an agreement on colonialism remembrance even within the EP. A key example is the 2013 proposal by a group of eleven parliamentarians led by Jean Jacob Bicep. Inspired by the French "Loi Toubira", which

<sup>8</sup> Author's interview with Jean Jacob Bicep, 16.03.2023.

recognised slavery and colonialism as crimes against humanity in May 2001, the written declaration suggested the institution of a European day in the memory of the victims of colonialism and slavery. Nevertheless, the initiative did not materialise due to the disinterest of the main European political groups, including the Greens, to which Bicep himself belonged. According to the former MEP, the reason for this failure was a "crispation" that led representatives of European institutions to bypass a debate on colonial memory<sup>9</sup>.

Only during the last few years did the recrudescence of racist expressions push European institutions and, particularly, the European Parliament to investigate and fill this gap. Besides, various civil society groups and individuals have been active in all member states to ensure the opening of a debate on the issue at the European level.

On 26 March 2019, the European Parliament approved a resolution regarding the fundamental rights of people of African descent. The document recognised the impact of colonialism on contemporary society, and it acknowledged the link between atrocities committed during the colonial period and the current discrimination faced by people of African descent. Furthermore, specific episodes were finally explicitly mentioned. Recital F stated that:

(...) histories of injustices against Africans and people of African descent, including enslavement, forced labour, racial apartheid, massacres, and genocides in the context of European colonialism and the transatlantic slave trade, remain largely unrecognised and unaccounted for at an institutional level in the Member States (European Parliament 2019: 3).

According to Bicep, this resolution is essential but insufficient without a real sociological change. However, the document could constitute a substantial step ahead, as it raises the issue of memory regarding colonialism and launches a discussion at an institutional level. Moreover, it proposes concrete initiatives that, if implemented, could contribute to rooting memory in the consciences of European citizens in the long run.

The resolution encourages member states to officially recognise and celebrate the stories of people of African descent in Europe, with particular reference to crimes committed in the context of European colonialism. Furthermore, to promote awareness among citizens, the Member States are invited to declassify colonial archives and to devote more attention to colonialism in education (European Parliament 2019). Finally, Article 8 invites European and national institutions to consider symbolic and concrete reparations, such as public declarations and apologies, as well as the return of stolen artefacts. The latter aspect is vital in softening the contrasts in political and trade relations between Europe and Africa.

A multidimensional approach is also included in the 2022 Resolution of the European Parliament on the role of culture, education, media and sport in the fight against racism. Indeed, the Parliament once again recognised the link between colo-

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.



nialism and the phenomena of racial discrimination in modern society (European Parliament 2022, art. 27). Therefore, it identified a series of initiatives at the cultural level that could raise European citizens' awareness of a little-known past.

Considering this activism from the European Parliament, in September 2020, the European Commission adopted a Communication entitled "A Union of Equality: The EU Action Plan Against Racism (2020-2025)." The Commission proposed fighting racism and stereotypes by spreading "knowledge of history", as colonialism and slavery are also part of European history and have repercussions on society dynamics. As part of its efforts to address racism, the Commission proposed a commemorative initiative. This approach is contributing to the ongoing European discussion on the importance of acknowledging colonial history (European Commission 2020: 16).

The periodical resurgence of racist incidents in European cities and the continuous presence of sources of conflict that go beyond economic and strategic interests in the dialogue between the European Union and African countries have made it necessary to address the underlying causes of racism and persisting mutual stereotypes. If fully developed, the recent proposals by the Parliament and the Commission could increase awareness among European citizens of a long-neglected issue.

## Conclusion

There has been a wide discussion in historiography about the African viewpoint on colonialism and the impact of colonial culture on the ongoing economic asymmetries and varying bargaining powers between the two continents. Additionally, there have been studies on the process of European integration and its connection to the requirement of maintaining influence during the parallel process of decolonisation (See, for example: Hansen & Jonsson 2014).

However, there is a gap in the current discussion surrounding the link between the internal and the international stage. Indeed, these two spheres should be brought together because the root causes of racism against minorities and misunderstandings between the two continents are closely intertwined. To show this connection, this paper analysed two concrete subjects: the management of migration and the different perceptions of values and human rights. These issues not only hinder dialogue between African countries and the European Union on political matters, but they also complicate economic relations. Moreover, these same topics also have an impact at the internal level, favouring a decade-long and hard-to-define discrimination.

The colonial and post-colonial eras have ended, but their legacies will persist as long as the colonial past is not discussed. The resurgence of racist phenomena in European cities and the persistence of elements of friction that go beyond the economic and strategic interests in the dialogue between the European Union and African countries have made it necessary to address the root causes of racism and the persistence of mutual stereotypes. This requires cooperation between various European institutions, including the Council, which is responsible for the interna-

tional relations and security policies of the European Union. It is hence crucial for member states to implement initiatives to address the colonial legacy. In this sense, the latter initiatives from EU supranational institutions have shown a significant advancement in this direction, evolving the European debate on the lack of colonial memory. At the same time, civil society plays a pivotal role in cultural transformation, as the initiatives taken by the Parliament and the Commission to combat racism owe much to the recent anti-racist currents in Europe, particularly the Black Lives Matter movement.

In summary, these projects would raise the awareness of European citizens on an issue that has been neglected for far too long, and initiate a constructive loop that would, in turn, allow EU institutions to benefit from civil society's inputs. This would be reflected in improved relations between the two continents, characterised by a greater level of mutual understanding, trust, and respect.

## Bibliography

African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP Group) (2018). "ACP Negotiating Mandate for a Post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union adopted on 30 May 2018 by the 107th Session of the ACP Council of Ministers, held in Lomé, Togo". ACP/00/011/18 FINAL. Lomé.

Aigner (1969). Historical Archives of the European Union, HAEU-PE0. Plenary discussion held on 22 January 1968: Session documents, discussions, 22 January 68. *Conférence parlementaire de l'association*. Speech by Mr. Aigner. pp. 14-16.

Bartels Lorand (2017). *Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020*. Brussels: Publication Office of the European Union. European Parliament.

Bertelsmann-Scott Talitha (2017). *From Dependency to Partnership: where are AU-EU relations heading?*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs.

Bitsch Marie-Thérèse, Bossuat Gérard (eds) (2005). *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I: actes du Colloque International de Paris 1er et 2 avril 2004*. Bruxelles: Bruylant.

Borraccetti Marco (2021). "Il Nuovo Patto Europeo sull'Immigrazione e l'Asilo: continuità o discontinuità col passato?". *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021, 1-27.

Brown William (1999). "Lomé IV, l'aggiustamento e la condizionalità politica". In: Arrigo Pallotti (ed), *L'Europa e il sud del mondo. Quali prospettive per il post Lomé?*. San Marino: AIEP, 58-72.

Carbone Maurizio (2019). "The Calm after Storm: Plurilateral Challenges to the Post-Cotonou 2020 EU-ACP Partnership". *Journal of Common Market Studies*, 57/S1, 141-151.

Carbone Maurizio (2022). "Double two-level games and international negotiations: making sense of migration governance in EU-Africa relations". *Journal of Contemporary European Studies*, 30/4, 750-762

Casales Francesco (2023). *Raccontare l'oltremare. Storia del romanzo coloniale italiano (1913-1943)*. Milano: Mondadori.

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE.EU), Deutsche Verlags-Anstalt (DVA), Hallstein, W., La convention de Yaoundé – une étape historique dans la politique d'association, Europäische Reden, München, 1979, pp. 434-437.

Cheysson Claude (1974). «Politique Européenne du Développement». *Chronique de politique étrangère*, 27/2, 155-166.

Concord. *Concord's Analysis of the Post Cotonou Agreement*, 2021, available at: [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://concordeurope.org/%3Fsdm\\_process\\_download%3D1%26download\\_id%3D21069&ved=2ahUKEwjE3s6GloKJAxVWiv0HHd5QCloQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw2MScQZRLc9a514RXOJdZGa](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://concordeurope.org/%3Fsdm_process_download%3D1%26download_id%3D21069&ved=2ahUKEwjE3s6GloKJAxVWiv0HHd5QCloQFnoECBMQAQ&usg=AOvVaw2MScQZRLc9a514RXOJdZGa). Last accessed on 9 October 2024.

Coquery-Vidrovitch Catherine (2011). *Petite histoire de l'Afrique. L'Afrique au sud du Sahara de la préhistoire à nos jours*. Paris: La Découverte.

Council of the European Union (2018). *Negotiating directives for a Partnership Agreement between the European Union and its Member States of the one part, and with countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the other part*. Brussels: General Secretariat of the Council.

Deplano Valeria (2020). "Post-colonial migrants and the (re)making of Europe". In Valeria Deplano, Giuliana Laschi, Alessandro Pes (eds.). *Europe Between Migrations, Decolonization, and Integration (1945-1992)*. New York: Routledge.

Deplano Valeria, Laschi Giuliana, Pes Alessandro (eds) (2020). *Europe Between Migrations, Decolonization, and Integration (1945-1992)*. New York: Routledge.

Daum Julian (2024). "A Giant Red Pencil Has Turned Up to Taunt the German Finance Minister. Here's Why". *Global Citizen*. Available at: <https://www.globalcitizen.org/en/content/germany-aid-oda-red-pencil-christian-lindner/>.

Ercolessi Maria Cristina (1999). "Il post-Lomé: la confusione dei paradigmi". In Arrigo Pallotti (ed.). *L'Europa e il sud del mondo. Quali prospettive per il post Lomé?* San Marino: AIEP.

Ertola Emanuele (2022). *Il colonialismo degli italiani. Storia di un'ideologia*. Roma: Carocci.

European Commission (1997). "Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Challenges and options for a new partnership". Publication Office of the European Union. Directorate General VII Development.

European Commission (2017). "Annex to the Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and the countries of the African, Caribbean and Pacific States". COM (2017)763 final, 12.12.2017. ANNEX. *Official Journal of the European Union*. Strasbourg: Official Journal of the European Union.

European Commission (2020). "Communication from the Commission to the European Parliament the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, A Union of Equality: EU anti-racism action plan 2020-2025". COM (2020) 565 final, 18.9.2020. Brussels: Official Journal of the European Union.

European Commission (2016). "Joint Communication to the European Parliament and the Council, A renewed partnership with the countries of Africa, the Caribbean and the Pacific". JOIN(2016) 52 final. 22.11.2016. Strasbourg: Official Journal of the European Union.

European Commission (2024). Pact on Migration and Asylum. Available at: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en).

European Council (2020). *Speech by President Charles Michel at the official dinner of the African Union Summit in Addis Ababa, 9.2.2020*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/09/speech-by-president-charles-michel-at-the-official-dinner-of-the-african-union-summit-in-addis-ababa/>. Last accessed: 9 October 2024.

European Parliament (1985). "Committee of Inquiry into the Rise of Fascism and Racism in Europe, Report on the findings of the inquiry". Publications Office of the European Union.

European Parliament (1997). "Resolution on the proposal for a Council Decision on a framework procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention". 51997IP0175. 30.6.1997. Official Journal of the European Communities.

European Parliament (1998). Plenary Debates. "Cooperation Agreements with ACP countries". 1.4.1998. Strasbourg. PE 268.231/ 7. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01_EN.html). Last accessed: 9 October 2024.

European Parliament (2000). Plenary Debates. "ACP-EU Joint Assembly". 16.2.2000. Strasbourg. 20000216EN.doc pp. 78-84. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2000-02-16-ITM-013\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2000-02-16-ITM-013_EN.html). Last accessed: 9 October 2024.

European Parliament (2013). *Written declaration on establishing a European day in recognition of the victims of European colonialism and colonial slavery*. 15.4.2013.

European Parliament (2014). "Political Dialogue on Human Rights Under article 8 of the Cotonou agreement". Publications Office of the European Union. Directorate general for External Policies of the Union. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2861/66849>. Last accessed on 9 October 2024.

European Parliament (2019). "European Parliament resolution of 26 March 2019 on fundamental rights of people of African descent in Europe". P8\_TA(2019)0239, 26.3.19. Official Journal of the European Union.

European Parliament (2022). "European Parliament resolution of 8 March 2022 on the role of culture, education, media and sport in the fight against racism". P9\_TA(2022)0057, 8.3.2022. Official Journal of the European Union.

Fruteau (2000). European Parliament, Discussions, Plenary, *ACP-EU Assembly*, Strasbourg, 16.2.2000, speech by Mr Fruteau (ESP), pp- 78-84. 20000216EN.doc.

Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2000-02-16\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-5-2000-02-16_EN.pdf). Last accessed on 11 december 2024.

Gentili Anna Maria (2008). "Kenya: una democrazia di carta". *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, LVII/435, 141-152. Doi: 10.1402/25989.

Hallstein, W. (1979). *La convention de Yaoundé - une étape historique dans la politique d'association*, Deutsche Verlags-Anstalt (DVA), Hallstein, Walter, Europäische Reden, München, 1979, pp. 434-437, available at: [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu).

Hansen Peo, Jonsson Stefan (2014). *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism*. London: Bloomsbury Academic.

Historical Archives of the European Union, Fond HAEU-PE0. European Parliament. Session documents, discussions, 22 January 68. "Conférence parlementaire de l'association".

Holland Martin (2002). *The European Union and the Third World*. London: Palgrave Macmillan.

Hory (1998). European Parliament, Discussions, Plenary, "Cooperation Agreements with ACP countries", 1.4.1998, PE 268.231/ 7. Speech by Mr Hory (ARE). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01\\_EN.html#creitem3](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01_EN.html#creitem3).

Ishmael Len (2021). "Insights into the EU-OACPS Negotiations 2018-2021, What are the implications for the future partnership?". *The Multinational Development Policy dialogue*. Konrad AdenauerStiftung. Available at: <https://www.kas.de/en/web/mned-bruessel/single-title/-/content/insights-into-the-eu-oacps-negotiations-2018-2021>. Last accessed on 9 October 2022.

Labanca Nicola (2007). *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna: Il Mulino.

Laschi Giuliana (2014). "Colonialismo e identità coloniali a confronto. L'Italia e la politica di associazione nei primi anni della CEE". In: Valeria Deplano e Alessandro Pes (eds.). *Quel che resta dell'impero-la cultura coloniale degli italiani*. Milano-Udine: Mimesis Edizioni. 371-391.

Laschi Giuliana (2016). *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità. Dalle origini al dialogo Nord Sud*. Bologna: il Mulino.

Lucarelli Sonia (2009). "L'UE potenza civile. Ossimoro o animale bicefalo?". In Giuliana Laschi e Mario Telò (eds.). *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*. Bologna: Il Mulino.



- Medinilla Alfonso (2021). "New Beginnings or a last hurrah? The OACPS-EU Partnership in 2021". ECDPM. briefing note n. 130. Available at: <https://ecdpm.org/work/new-beginnings-or-a-last-hurrah-the-oacps-eu-partnership-in-2021-2041>. Last accessed on 9 October 2024.
- Official Journal of the European Communities (1995). Agreement amending the fourth ACP-EC Convention of Lomé signed in Mauritius on 4 November 1995. Second Financial Protocol. Final Act. Joint Declaration on trade development. N. L 156.
- Official Journal of the European Communities (2000). Partnership Agreement between the members of the Africam, Caribbean and Pacific group of States of the one part, and the European Community and its member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000. N. L 317/3.
- Olund Madeleine (2012). "Critical Reflections on the Joint Africa EU-Strategy". *Africa Development*, 37, 2, 15-23.
- Palayret Jean Marie (2006). "Mondialisme contre régionalisme: CEE et ACP dans les négociations de la convention de Lomé 1970-75". In Antonio Varsori (ed.). *Inside the European community Actors and Policies in the European Integration (1957-1972)*. Bruxelles: Bruylant, 369-398.
- Palayret Jean-Marie (2009). "Da Lomé l a Cotonou: morte e trasfigurazione della Convenzione Cee/Acp". In Elena Calandri (ed.). *Il primato sfuggente, L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*. Milano: Franco Angeli, 35-52.
- Pallotti Arrigo (2009). *Le relazioni tra Unione Europea e Africa Sub-Sahariana tra Post-Washington Consensus e Beijing Consensus*. In Laschi Giuliana e Telò Mario (eds.). *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*. Bologna: Il Mulino, 223-249.
- Minter William (1972). *Portuguese Africa and the West*. Penguin African Library, Harmondsworth.
- Pallotti Arrigo (2018). "Africa, sviluppo e sicurezza: il ruolo della Cina". In Bianchini Stefano e Antonio Fiori (eds.). *Russia e Cina nel mondo globale. Due potenze fra dinamiche interne e internazionali*. Roma: Carocci, 217-232.
- Rocard (1998). European Parliament, Discussions, Plenary, "Cooperation Agreements with ACP countries", 1.4.1998, PE 268.231/ 7. Speech by Mr Rocard. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01\\_EN.html#creitem3](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01_EN.html#creitem3).
- Short (1998). European Parliament, Discussions, Plenary, "Cooperation Agreements with ACP countries", 1.4.1998, PE 268.231/ 7. Speech by Mr Short. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01\\_EN.html#creitem3](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1998-04-01_EN.html#creitem3).
- Sierp Aline (2021). "Le politiche della memoria dell'Unione Europea". *Qualestoria. Rivista di storia contemporanea*, XLIX/2, 19-33.
- Spire Alexis (2020). "The weight of France's colonial past on immigration policy". In Valeria Deplano, Giuliana Laschi, Alessandro Pes (eds.). *Europe Between Migrations, Decolonization, and Integration (1945-1992)*. New York: Routledge, 158-169.
- Taylor Ian (2006). *China and Africa, Engagement and Compromise*. Oxon: Routledge.
- Triulzi Alessandro (2008). "Ritorni di memoria nell'Italia postcoloniale". In Riccardo Bottoni (ed.). *L'Impero fascista. Italia ed Etiopia (1935-1941)*. Bologna: il Mulino, 573-595.

## Impero e sovranazionalità. Otto von Habsburg e l'idea di Europa

Giuseppe Romeo

Un impero, nel senso della nostra tradizione (europea), non va concepito come un potere territoriale. Non lo si può neppure limitare ad una sola nazione poiché il suo compito è proprio agire come cerniera tra i diversi popoli e stati.

Otto von Habsburg

### Europa e impero

L'Europa nella sua storia millenaria, nelle sue alterne e quasi mai indolori vicende, nel tentativo di risolvere una complessità dettata dall'autorevolezza delle diverse leadership che si sono succedute e riconfigurate nel tempo, rappresenta un buon laboratorio tra ciò che è un susseguirsi e un sovrapporsi di storie di imperi.

Nel loro evolversi come modelli di governance e di organizzazione territoriale gli imperi si sono presentati nella storia dell'umanità, ed europea in particolare, non solo quali formule di concentrazione di potere e di potenza, ma anche quali veicoli di distribuzione di idee e di valori cercando di fare sintesi delle diversità riconducendone i destini sotto un'unica autorità. Una distribuzione di potere politico per prossimità progressive, che ha creato contaminazioni decisive nei popoli che componevano le diverse esperienze imperiali sino a provocarne sia l'ascesa che lo stesso declino. Vicende dovute quasi sempre alle condizioni economiche non più adeguate a sostenere politiche di egemonia o alla tenuta interna, in termini di consenso, dell'autorità imperiale e della sua riconosciuta o meno legittimità<sup>1</sup>.

Per Deepak Lal, autore di *In Defense of Empires*, gli imperi hanno rappresentato nelle diverse configurazioni di un sistema sempre più multidimensionale, un modello capace di superare un disordine di sistema, proponendosi quali elementi di regola-

---

Giuseppe Romeo, Università di Torino, gi.romeo@unito.it

<sup>1</sup> T. Ballantyne, A. Burton, *L'età degli imperi globali*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2022, pp. 3-50. Tit. or. *Empires and the Reach of the Global: 1870-1945*, Cambridge, Belknap Pr - Harvard University Press, 2014. Sul ruolo delle variabili economiche nelle politiche di potenza, vedasi P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Five hundred years of history of fluctuating economic muscle and military might*, Glasgow, Collins, 2017. Un volume che, nel seguire una prima edizione del 1987, tende a dimostrare l'interdipendenza tra il potere economico e quello militare e come uno squilibrio tra i due abbia storicamente portato sempre a disastri geopolitici nell'arco di 1500 anni di storia internazionale ed europea. Tr. it. *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Garzanti, Milano, 1989.



zione delle relazioni tra Stati in ragione della creazione di una *pax imperiale* vista come unica condizione per assicurare la prosperità globale<sup>2</sup>.

È in questa cornice neoimperiale che si muove la figura di Otto von Habsburg-Lothringen, deputato al parlamento europeo nel 1979 per l'Unione cristiano-sociale tedesca (CSU), e riconfermato sino al 1999 per un totale di quattro legislature. Erede di Carlo I d'Austria-Lorena-Este, non mise mai da parte il carattere "europeo" dell'impero sovranazionale austro-ungarico considerato quale sintesi nel tempo di esperienze locali importanti, dove solo la dimensione voluta da Carlo Magno avrebbe attribuito a ogni comunità una dignità nel tempo.

Sergio Romano, in una sua corrispondenza nelle pagine del «Corriere della Sera» offriva un quadro di sintesi della personalità dell'erede di Casa d'Austria. Per Romano, Otto von Habsburg,

Fu certamente austro-ungarico, nel senso che la parola aveva comunemente assunto, vale a dire cittadino di uno Stato multinazionale che il padre, nell'ultima fase della Grande guerra, avrebbe voluto trasformare in una federazione. Imparò tutte le lingue della Duplice monarchia e parlava, in particolare, un impeccabile ungherese. Intravide forse la possibilità di un ritorno al trono durante la crisi della Repubblica austriaca nei mesi cruciali che precedettero l'Anschluss nel 1938, ma la guerra, un anno dopo, lo costrinse a fuggire dall'Europa nazista per gli Stati Uniti, dove visse per alcuni anni. Il trono era ormai un sogno irrealizzabile, ma a un intervistatore, molti anni dopo, Otto disse che gli Asburgo erano una famiglia pubblica e che i suoi membri non avrebbero mai smesso di fare politica. Se l'impero era ormai defunto, il miglior modo per conservarne e rappresentarne l'eredità era quello di lavorare alla costruzione di una nuova federazione multi-nazionale, rispettosa delle minoranze, una specie di reincarnazione liberale e democratica del grande Stato asburgico su cui il padre aveva regnato dopo la morte di Francesco Giuseppe<sup>3</sup>.

Nella sua veste di ultimo arciduca erede della corona, Otto von Habsburg cercò di coniugare convinto europeismo con tradizioni imperiali, attribuendo al concetto di sovranazionalità un significato decisivo se non l'essere la ragione stessa della missione storica di un impero non defunto, ma reincarnatosi in una nuova creatura politica quale quella austro-ungarica. Questo, riconducendone il significato su linee di un pensiero liberale attribuendo all'idea stessa di impero una sorta di modernità, trasformandone il significato nella proposta di un'unione politica continentale sovranazionale. Una consapevolezza il cui contenuto e le cui intenzioni erano tutte presenti nella risposta che Otto diede a un giornalista durante un'intervista del 2 maggio 1990, rilasciata durante la partecipazione all'apertura dei lavori del primo parlamento ungherese liberamente eletto dopo il cambio di regime del 1989. Alla domanda se provasse qualche nostalgia per non essere diventato re d'Ungheria, il mancato sovrano rispose: «Ringrazio Dio di essere membro del Parlamento Europeo».

<sup>2</sup> D. Lal, *In difesa degli imperi*, Torino, Lindau, 2005 pp. 8-10. Tit. or. *In Defense of Empires*, Washington, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 2004.

<sup>3</sup> Così in «Corriere della Sera», 16 febbraio 2012.

## Eredità imperiali e modernità

Durante i suoi quasi venti anni al Parlamento europeo tra il 1979 e il 1999, Otto von Habsburg svolse un ruolo attivo nel favorire il superamento della cosiddetta «cortina di ferro» e nel promuovere l'idea che una vera integrazione europea potesse essere completata solo con l'adesione dei paesi dell'Europa centrale e orientale<sup>4</sup>. La sua vasta conoscenza storica, seppur interpretata dal punto di vista dell'erede al trono di Casa d'Austria, e l'esperienza politica maturata al di fuori delle ragioni della corona, gli permise di avere una profonda visione della politica continentale oltre che mondiale, nonché una particolare sensibilità e comprensione delle specificità delle politiche nazionali. In modo particolare, delle trasformazioni politiche che avrebbero riguardato i popoli di quell'Europa orientale che sino al 1989 fu ostaggio di un'unica espressione di potere - di certo completamente diversa da quella dell'Impero dei padri - nell'essere parte di quella comunità di democrazie popolari collocatesi sotto l'egida dell'autocrazia ideocratica dell'Unione Sovietica.

Per Otto, l'Europa quale unità politica oltre che di sintesi culturale e religiosa, nasce dal considerare l'idea imperiale come l'unica capace di definire e offrire un quadro unitario al continente ponendosi al di sopra dei particolarismi e delle differenze. Per l'erede di Carlo, nazionalismo e imperialismo furono nel XIX secolo ingredienti di una politica di potenza per quanto apparentemente forte, intrinsecamente, pericolosamente fragile<sup>5</sup>. In particolare, la stessa aberrazione di impero in imperialismo, infatti, si sarebbe presentata come una mutazione moderna di modelli che non avrebbero spinto verso un'idea sovranazionale, ma solo verso il soddisfare un desiderio di conquista e di dominio che le rivoluzioni economiche avrebbero favorito.

Ciò che doveva prevalere a favore di una possibile unione continentale era la necessità di definire norme che regolamentassero il comportamento dei nuovi attori, gli Stati moderni e nazionali. Una necessità storica per una possibile riconfigurazione delle relazioni politiche tra gli Stati e i popoli d'Europa resa ardua dai drammi di una storia alternatasi tra imprese coloniali, guerre mondiali e crudeli totalitarismi che impedirono nel tempo l'affermarsi di una superiorità del diritto su ogni forma di prevaricazione del potere e dei suoi egoismi.

D'altronde, dopo Vienna, a Restaurazione avvenuta, l'Europa sarebbe stata ostaggio per un secolo di politiche di potenza poco inclini a valutare gli effetti nel lungo termine; vittima essa stessa di diplomazie segrete giocate ai danni delle popolazioni dove la difesa legittimistica delle monarchie trovò nell'iniziativa dello zar Alessandro I una sua concreta rappresentazione con la Santa Alleanza quale primo prodotto "politico" seguito alla fine del Congresso austriaco e firmata a Parigi il 26 settembre 1815<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Sull'attività parlamentare e sul pensiero di Otto von Habsburg si può fare riferimento a una selezione dei principali discorsi tenuti in varie occasioni dal 1979 al 1999 e resi disponibili in occasione del 90° compleanno del parlamentare europeo di Casa d'Austria dal Gruppo PPE-DE del Parlamento europeo - Dipartimento di Scienze - Documentazione - Pubblicazioni, Strasbourg, 1999. Versione originale consultabile in: <http://www.epp-ed.org>.

<sup>5</sup> O. von Habsburg, *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale*, Genova, Ecig, 1990, pp. 29-35. Tit. or. *Geschichte Und Zukunft einer Übernationalen Ordnung*, Wien, Amalthea, 1986.

<sup>6</sup> S.A. Fischer-Galati, *The Nature and Immediate Origins of the Treaty of Holy Alliance*. In «History», vol. 38, n. 132, 1953, pp. 27-39.

Ma se questo fu il retroterra della politica europea dell'avvio dell'Ottocento dei poteri dinastici restaurati, l'avanscoperta verso il nuovo secolo sarebbe stata caratterizzata anche da una crescita del nazionalismo, dalle ambizioni coloniali che avrebbero dovuto sostenere regimi e politiche di crescita determinando man mano, dalla Conferenza di Berlino del 1884-1885, una corsa alle colonie quale momento di maggiore sovrapposizione tra spinte nazionaliste interne e corsa all'imperialismo delle potenze europee.

Se ciò fu valido per tutti gli Stati del continente, detentori di una certa quota-parte del progresso economico e industriale, come Gran Bretagna e Francia, dal 1871 in poi le vicende tedesche non potevano essere messe da parte. In questo senso, Otto von Habsburg definì fondamentali quei passaggi della storia che - oltre a sancire la definitiva contrapposizione tra tedeschi austriaci e il nuovo Impero tedesco di Guglielmo II - avrebbero portato all'affermazione dell'idea di uno Stato germanico che sembrava non poter fare a meno in prospettiva di mettere insieme tutte le popolazioni di lingua e cultura tedesca. Una considerazione che lasciava campo libero a una possibile formula imperiale che non riguardava solo l'unità dei popoli di lingua tedesca, ma di questi e delle popolazioni di quell'Europa centrale nella quale si sovrapponevano culture e lingue molto vicine in piena competizione con l'assetto sovranazionale già garantito dagli Asburgo nei secoli<sup>7</sup>.

Per questo, nel difendere la legittimità di un potere dinastico per volontà divina, e contrapponendosi a una prospettiva pangermanica riproposta dall'utopia nazista con l'*Anschluss* del marzo 1938 considerato al di fuori dell'orizzonte imperiale austro-ungarico, per l'erede di Casa d'Austria la nostalgia imperiale si poneva come la cura non voluta ai mali di un'Europa divisa. Una posizione coerente, risultato del ritenere che il confronto tra nazionalisti tedeschi e tedeschi della Confederazione germanica aveva già segnato in passato una profonda linea di frattura nel centro dell'Europa. Una frattura che avallò una scelta nazionalista che se superava la frammentazione della Confederazione nello stesso tempo affermava un sentimento nazionalistico e una *Machtpolitik* che prima o poi avrebbe portato allo scontro in Europa partendo proprio dalla volontà di decidere chi avrebbe avuto il diritto, o la forza, di esprimere un'egemonia sui popoli di lingua tedesca.

D'altra parte, sia le vicende che seguirono la sconfitta di Sadowa del 1866 delle forze austriache per mano della Prussia, che la battaglia di Sedan del 1870, dove a essere sconfitta dalle forze prussiane sarebbe stata la Francia, nel celebrare il nazionalismo della Germania sostituitasi alla Prussia, si sarebbe anche risolta la divisione definitiva delle popolazioni tedesche con la fine di ogni nostalgia dell'*Orbis Europeus Christianus* sul quale, al contrario, poggiava la legittimità della dinastia degli Asburgo. Una condizione nuova di rapporti di forza e di fragili equilibri di potenza, che avrebbe fatto venir meno la speranza di un ordine fondato sull'equilibrio tra popolazioni francofone e popolazioni tedesche e tra queste e il resto del continente per tramite della Duplice monarchia.

---

<sup>7</sup> Ivi, pp.37-45.

In questa visione allargata della storia europea, la centralità di ciò che rimaneva del retaggio imperiale si sarebbe dissolto man mano sino a scomparire con il collasso dell'ultimo impero sovranazionale, quello austro-ungarico e, con esso, con la trasformazione di quell'Europa dei popoli nell'Europa dei nazionalismi e, successivamente, di quella che sarebbe stata l'Europa dei totalitarismi.

## Impero e nazionalità

Tra rivoluzioni e restaurazioni, tra ciò che poteva sopravvivere del «concerto» viennese del 1814 e i freddi calcoli di potere e di potenza giocati sulle spalle dei nazionalismi emergenti, la presunta identità occidentale - rimasta a difendere un'Europa che si sarebbe assottigliata per lasciare spazio a nuovi egoismi - iniziò lentamente a vacillare sotto i colpi dei cannoni dell'agosto 1914<sup>8</sup>. Se il nazionalismo romantico e patriottico rappresentò il simbolo di una conquista dei popoli e del loro futuro, l'aberrazione dello stesso diventò il dramma di ogni comunità costretta a misurarsi con altri punti di vista, al di fuori di una qualsivoglia regola di confronto, al di là di qualsiasi possibile «concerto».

Se il principio *cuius regio eius religio*, affermatosi con la pace di Augusta del 25 settembre 1555 e consolidatosi con quella di Vestfalia del 1648 (15 maggio - 24 ottobre), diventò il simbolo della nazionalità come valore e paradigma politico-organizzativo, esso rappresentò anche il momento dell'affermazione di una sovranità ristretta per ogni identità che avrebbe compresso per poi cercare di archiviare negli anni ciò che sarebbe rimasto del disegno imperiale, con il venir meno di ogni pretesa sul Sacro, e sempre meno romano, Impero.

Tuttavia, la pace di Vestfalia al termine della Guerra dei Trent'anni, oltre a determinare la riconfigurazione delle monarchie all'interno di un quadro politico di coerenza nazionale e religiosa che avrebbe inaugurato l'era degli Stati moderni, riconobbe un ruolo centrale ai popoli, seppur ricondotti nell'alveo di una visione legittimista di autorità monarchiche nazionalisticamente definite. Una nuova architettura del potere e un nuovo ruolo delle dinastie imperiali che per l'erede al trono d'Austria-Ungheria non era antitetico alla sopravvivenza dell'Impero. Emancipazione nazionale dei popoli e coscienze costituzionali non impedivano all'idea di impero di presentarsi come la formula più adeguata a mantenere un rapporto solidale e dettato da forte coesione tra centro e periferia. Un rapporto tale da garantire longevità al potere, idoneo a rendere più aderenti le capacità di governo agli interessi della corona ma senza sovvertire gli assetti sociali delle singole comunità il cui destino era legato a quello della dinastia e viceversa.

Tuttavia, sia nel trattato di Münster che di Osnabrück, che costituivano nel loro complesso le ragioni della pace del 1648 - fatto salvo il riconoscimento della sovranità dei principati tedeschi all'interno dell'architettura imperiale - sembrò farsi strada la necessità di una struttura federale dell'Impero con un proprio Reichstag a Ratisbona dal 1663 in poi. Un aspetto che sarebbe rimasto nel cassetto delle possibilità di rior-

<sup>8</sup> B.W. Tuchman, 1914. *I cannoni d'agosto*, Milano, Garzanti, 1963. Tit. or. *The Guns of August*, Macmillan, New York, 1962.

ma che lo stesso arciduca Francesco Ferdinando avrebbe cercato di aprire più di due secoli e mezzo dopo, senza averne però il tempo.

Definiti i termini di potenza tra le nazioni europee con la Guerra dei Sette Anni, superata la minaccia di un nuovo ordine egemonico - non certo dettato da un amore per la sovranazionalità dalla traduzione napoleonica del concetto di ordine continentale da garantirsi per mezzo della corona di Francia - il Congresso di Vienna, ristabilendo un ordine monarchico-nazionale, cercò di far sopravvivere due figure imperiali: l'Austria-Ungheria e la Russia. Due realtà plurinazionali antitetiche all'Impero napoleonico, ma distanti l'una dall'altra.

Si trattava, per quella austriaca e per quella russa, di rappresentare due dimensioni troppo concentrate sulla difesa di un ritorno a uno *status quo ante* che di fatto si tramutò nell'essere un limite alla crescita delle rispettive comunità. Vienna e, ancor di più, San Pietroburgo, infatti, avrebbero rinunciato a una necessaria modernizzazione soprattutto economica nel primo caso e anche sociale oltre che amministrativa nel secondo per difendere assetti di ordine interno evitando la contaminazione con le idee liberali prima e socialiste negli anni a venire.

Un limite di comprensione soprattutto oltre che di prospettiva non di poco conto, che avrebbe segnato le vicende dei due imperi. Entrambi incapaci di dotarsi di riforme economiche e politiche, con quello austro-ungarico che, per tale incapacità di ridefinire termini e modi di governo, sarebbe ben presto diventato vittima dei nazionalismi emergenti. Nazionalismi visti quali prodotti di una nuova interpretazione giuridica oltre che politica dei rapporti tra cittadino e potere. Una miopia che avrebbe reso partita a quell'idea di poter far sopravvivere un progetto imperiale, seppur declinato in termini sovranazionali quale unica autorità garante di pace nel rispetto di una pur timida autonomia dei popoli.

Tuttavia, in questa volontà di restituire credibilità e ragione storica, legittimandone la missione, lo stesso «Compromesso» austro-ungarico o delle «due corone» (*Österreichisch-Ungarischer Ausgleich*) del 12 giugno 1867 cercò di avviare una sorta di timida trasformazione dell'Impero ponendo la corona al vertice di una versione quasi confederale, seppur nei suoi limiti d'azione politica, facendo sì che Austria e Ungheria si declinassero come due realtà separabili ma non separate all'interno di un quadro imperiale unitario. Lo stesso Francesco Giuseppe fu convinto della necessità di dover rivedere gli assetti della corona, cercando il sostegno dell'aristocrazia riformista ungherese e con l'*Ausgleich* garantire nel tempo la sopravvivenza dell'esperienza imperiale. Vienna tentò, in questo modo, di risolvere i conflitti di nazionalità in una realtà molto effervescente come quella ungherese. Ma per Vienna non si trattava solo verificare in quali termini difendere l'unità dell'impero, con "due corone" che garantissero capacità di autogoverno alle due parti fondamentali dell'impianto imperiale.

La sfida da cogliere era come rendere compatibile, e possibile, tale nuova idea di governo, attribuendo alle popolazioni che costituivano l'Ungheria dell'Ottocento un ruolo decisivo nella legittimazione della Duplice monarchia, riconoscendo diritti senza pregiudicare la legittimità della corona austriaca a governare su di esse. Ma la presenza di comunità slave piuttosto che rumene dimostrò come anche l'Ungheria, sep-

pur nella sua limitata autonomia, a sua volta fosse costretta a confrontarsi con un problema plurinazionale e plurireligioso consapevole di dover scegliere una propria prospettiva, divisa com'era tra Occidente e Oriente in senso lato e tra il guardare a se stessa piuttosto che a Vienna. Si trattò, però, di una riforma che si tradusse in un limite per la difesa nel tempo della legittimità della formula imperiale, poiché Vienna non seppe comprendere che, in assenza di riforme sostanziali di governo e senza un'economia solida ed evoluta, decentramento e centralismo - sovrapponendosi - si sarebbero ben presto trasformati l'uno nel carnefice dell'altro.

A ciò si sarebbe aggiunta l'impreparazione delle diplomazie ad affrontare cambiamenti radicali delle relazioni internazionali di allora, in termini che oggi si potrebbero definire multipolari, che portò ben presto i suoi frutti peggiori sulle tavole degli Stati nella corsa ad affermare proprie politiche egemoniche. A tal proposito Otto von Habsburg sottolineò più volte quanto il «concerto delle nazioni» fosse destinato a non suonare più con gli stessi strumenti e gli stessi spartiti del passato, mentre gli ultimi tentativi posti in essere per evitare attriti tra le potenze europee - quali il Congresso di Berlino al termine della guerra russo-turca (1878), la conferenza di Berlino (1884-85), la stessa conferenza di Algeciras (1906) o il trattato di Bucarest che pose fine alle guerre balcaniche (1913) - non avrebbero impedito di affidare a un conflitto decisivo la resa dei conti per politiche di potenza non più componibili così come esattamente sarebbe stato con l'avvio della Grande Guerra.

Il risultato, al termine del conflitto, sarebbe stato che la dominante nazionalistica nelle contrattazioni di Parigi al termine della Grande Guerra si sarebbe sommata al particolarismo egoistico di ogni comunità etnica e religiosa. Un particolarismo che non fu certo assente all'interno delle stesse cancellerie del tempo, concretizzandosi in un reticolo di nuovi Stati e di nuove nazionalità in conflitto anche dopo la fine della Conferenza di pace di Parigi.

In questo senso, e dal punto di vista neoasburgico, le due guerre mondiali scoppiarono, quindi, e, anzitutto, proprio

Là dove mancavano grandi potenze federative e, al loro posto, erano presenti piccoli Stati nazionalisti, incapaci di autonomia economica. La Prima guerra mondiale fu conseguenza dello smembramento del grande impero turco nei Balcani. La Seconda guerra mondiale nacque dalla distruzione dell'unità dei territori danubiani<sup>9</sup>.

## **La Grande Guerra: distruttrice di imperi**

La Grande Guerra sarebbe stata una guerra distruttrice di un'Europa miope se non decisamente colpevolmente sonnambula ai cambiamenti non solo internazionali, ma anche a quelli che avvenivano all'interno delle società del Vecchio continente, in Russia in particolare nell'ottobre del 1917, e che avrebbero cambiato le gerarchie sociali in breve tempo.

La dimostrazione di tale assunto può essere ricondotta al fatto che a distanza di

<sup>9</sup> Ivi, pp. 85.



due decenni, ben due guerre mondiali avrebbero affermato valore e disvalore del nazionalismo visto come patologia e, per questo, limite e causa del fallimento di ogni volontà di dare corso a un'idea di Europa sovranazionale. La rigidità delle scelte nazionali si dimostrò, infatti, contraddittoria in molti momenti della vita politica dell'Europa, quanto incapace di assicurare una garanzia di pace attraverso un condominio di interessi tra popoli diversi, ma riconducibili come sintesi di se stessi, sotto un'unica autorità comunemente riconosciuta come tale.

La Grande Guerra rappresentò quel punto di non ritorno di un equilibrio imperiale mantenuto dalle potenze continentali con molta difficoltà impegnate, ognuna a proprio motivo, a garantirsi un'egemonia politica ed economica in spazi sempre più stretti e mercati sempre più ampi. D'altronde, il declino delle formule imperiali europee era stato deciso proprio dalle monarchie nazionali, dal venir meno di quella volontà di coesistenza che ne aveva garantito un reciproco rispetto e dall'apertura di una competizione economica e militare che non avrebbe sottratto dalla corsa all'egemonia nessun angolo di un mondo fisicamente sempre più piccolo ma economicamente sempre più interdependente. In altre parole, nelle trincee della Grande Guerra si sarebbe dissolta l'idea di una condivisione possibile, nel tempo, di un destino senza fine: quello di un'Europa che si era autocollocata nei secoli e sino all'agosto 1914 al vertice dei destini del mondo.

In questi termini, lo sforzo di mantenere in vita un impero da parte di Carlo d'Austria, consapevole di cosa si stesse consumando sui campi di battaglia e di quale fosse la posta in gioco per il futuro di ogni popolo dell'impero, di ogni popolo europeo, non durò a lungo. Ciò che venne meno nell'ottobre del 1918 e con la Conferenza di pace di Parigi del 1919-1920 fu la certezza, errata per Otto von Habsburg, che la sovranazionalità non potesse sopravvivere alle richieste dei popoli e che l'Impero potesse essere considerato durante i negoziati il vero nemico dei popoli. Con la Grande Guerra, infatti, venne meno quell'unione tra potere, culture e ideali che aveva contraddistinto l'Europa imperiale sin dalla pace di Carlowitz del 26 gennaio 1699 e che si sarebbe compiuta con la vittoria delle forze imperiali nella battaglia di Belgrado del 17 agosto 1717 contro le forze ottomane.

Una battaglia, quella austro-turca dalle conseguenze spesso sottovalutate dal momento che, chiudendo un non comune sforzo contro la Sublime Porta, in essa si riconosceva la possibilità di poter guardare al futuro su una solida e consolidata identità occidentale coniugata con quella Mitteleuropa cristiana che si accreditava negli animi e nelle cancellerie del tempo.

Ma il risultato di Parigi non poteva essere diverso. Per l'Europa che contava a fine Ottocento, ovvero quella anglo-francese, sia l'Impero austro-ungarico che quello ottomano erano ormai da considerarsi delle patologie della storia. Ovvero, esperienze senza alcuna necessità, ruolo o funzione necessaria e tale per poterne giustificare una possibile sopravvivenza, ritenendole realtà poco moderne, poco liberali, non adeguate alle ragioni economiche dell'industrializzazione e dell'economia di mercato. Anzi, percepite come un ostacolo nella riorganizzazione dei nuovi rapporti di forza economici e politici in Europa, nel Mediterraneo e nel Prossimo Oriente.



In questo riequilibrio dei rapporti di forza, riorganizzati secondo i desiderata dei vincitori, la stessa Seconda guerra mondiale si sarebbe posta come una continuità della Prima; se non nella misura strategica di un conflitto per i nazionalismi, quanto per la sua portata politica che contrapponeva le conseguenze della pace del 1919 - 1920 con la distruzione di ciò che poteva restare in vita di un solidarismo tra Stati.

E, questo, quasi, come se il futuro della Francia piuttosto che del Regno Unito, al netto nuove potenze emergenti come Stati Uniti e Unione Sovietica, non fosse in un modo o nell'altro legato a quello della Germania, dell'Italia o delle altre nazioni europee. Un destino comune, ricordato drammaticamente sin dall'avviarsi dopo il 1919 di una *guerra civile europea*. Un confronto antico ma combattuto in quei nuovi campi di battaglia che sarebbero state le piazze delle capitali europee o gli stessi parlamenti, ostaggi, entrambi, delle aberrazioni del socialismo rivoluzionario e del nazionalismo. Due espressioni che si sarebbero espresse in quella terribile sintesi ideologica del nazional-socialismo che li avrebbero viste, socialismo rivoluzionario e nazionalismo, contrapporsi con democrazie deboli e sempre più fragili la cui dimostrazione si sarebbe compiuta a Monaco il 30 settembre 1938.

Eppure, anche nelle pieghe di una storia che sarebbe ben presto sfociata nel dramma del totalitarismo, restava aperta la necessità di un confronto nato all'interno della legittima aspirazione dei popoli di difendere e affermare le proprie identità, di diventare arbitri di se stessi. Si sarebbe trattato, però, di un'ennesima illusione che si sarebbe ben presto dissolta a causa del fascino esercitato da una concezione radicale del nazionalismo che spesso poco o nulla avrebbe avuto a che fare con il patriottismo se non in senso strumentale.

Gli eventi tra le due guerre, e l'epilogo della Seconda guerra mondiale, dimostrarono, infatti, quanto il nazionalismo tendesse ad assumere come valore assoluto il mito della propria superiorità nel confronto con gli altri popoli, mentre il patriottismo amava il proprio popolo nella misura in cui esso tendeva ad affermare un'identità propria tra popoli in nome di un reciproco rispetto e di una pacifica convivenza.

E in questa prospettiva che il nazionalismo, per Otto von Habsburg, era da considerarsi come una sorta di patologia per un'esperienza imperiale con ambizioni sovranazionali, nascondendo al suo interno argomenti e pensieri che guardano a ben altra legittimazione nel momento in cui prevale solo una egoistica coscienza del sé rispetto all'interesse dell'altro. Un interesse, quello delle comunità che avrebbe trovato solo in una formula imperiale sovranazionale la sua migliore garanzia.

In questa volontà di non rinunciare a un intimo sentimento di difesa dell'Impero sovranazionale e nel dover manifestare con realismo la necessità di giungere a una soluzione moderna dettata da nuove visioni laiche della democrazia liberale, ci si dovrebbe chiedere come e in che misura un'idea di impero possa sottendere una sorta di modello di governance apparentemente meno autocratica delle esperienze pre-democratiche di governo. Oppure, di come e in che misura la sovranazionalità, declinata in vari modelli organizzativi del potere, possa considerarsi qualcosa di più di una semplice idea costituente nell'essere essa stessa il prodotto più naturale di una dimensione neoimperiale di una comunità di per sé fisiologicamente transnazionale e, quin-

di, necessariamente anche sovranazionale. In fondo, come ricorda Anthony Pagden, termini come «giustizia internazionale», «super-territorialità», «governo transnazionale» sono ormai ricorrenti nel nostro quotidiano. Espressioni, queste, che tendono a rendere più accettabile anche una sorta di idea di una possibile società civile globale<sup>10</sup>. Anzi, Pagden si chiede come e in che misura il progetto di Unione europea possa avere ancora un proprio destino contribuendo a realizzare un nuovo ordine post-nazionale, trasformando la transnazionalità intrinseca delle proprie politiche in un paradigma della sua stessa ragione di esistenza e dell'architettura giuridica che la sostiene<sup>11</sup>.

Insomma, nella possibilità di far sopravvivere seppur in una dimensione diversa l'esperienza storica dell'Impero austro-ungarico, il concetto di sovranazionalità diventa oltre che parola salvifica cui si affida il destino di un'Europa già sconfitta nei campi di battaglia della Grande Guerra, anche il paradigma per un futuro comune per i popoli del continente.

### Un impero “nascosto”. La “nuova” Europa

Richard Nikolaus Graf von Coudenhove-Kalergi, boemo e ideatore del manifesto di «Paneuropa» scrisse così - qualche anno prima del discorso di Aristide Briand alla Società delle Nazioni - il 17 novembre del 1922:

La questione europea si riassume nella seguente alternativa: unione o disintegrazione. L'Europa diventerà ineluttabilmente sempre meno potente nella politica mondiale e sempre meno importante nell'economia mondiale, se continuerà a frantumarsi in divisioni interne, mentre il mondo extraeuropeo si concentra in imperi sempre più grandi e sempre più chiusi.

Una descrizione molto chiara di ciò che sarebbe stato, forse mancando di precisare che l'idea di impero non rispondeva solo a una dimensione politica e culturale, ma anche a nuove ragioni economiche. La Grande Guerra, insomma, sembrò quasi offrire l'occasione per una dialettica verso l'unificazione, mettendo a confronto anime e pensieri molto diversi tra di loro, creando un movimento europeista che si dichiarava alternativo alle esperienze imperialistiche quanto al dominio incontrastato di future potenze mondiali.

Nel 1922 «Paneuropa», di cui Otto von Habsburg ne sarebbe stato presidente dal 1973 al 2004, si presentava al pubblico più interessato al futuro di un continente le cui divisioni restavano profonde. Il processo orientato verso una nuova identità continentale, per mezzo della quale ricostruire ogni capacità di contrattazione economica e politica tra le nazioni sopravvissute al conflitto e le nuove realtà definite dalla Conferenza di pace - soprattutto per quanto riguardava l'Europa orientale e ritagliate per differenza proprio dalla fine dell'esperienza dell'Impero austro-ungarico - era di fatto inaugurato.

---

<sup>10</sup> A. Pagden, *Oltre gli Stati. Poteri, popoli e ordine globale*, Bologna, Il Mulino, 2023 pp. 22-23 (anteprima all'edizione inglese). Tit. or. *Beyond States: Powers, Peoples and Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2024. Vedasi dello stesso autore, *The Pursuit of Europe. A History*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

<sup>11</sup> A tal proposito, A. Pagden, *The Pursuit of Europe. A History*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

Al di là delle diverse considerazioni sulla figura e sull'uomo - che spesso trascendono nel complottismo antieuropeista sotteso a un'interpretazione alternativa dell'opera dello stesso Coudenhove-Kalergi - le ragioni di una necessaria unione continentale furono ben espresse sulle pagine della «Neue Freie Presse» del 17 novembre del 1922. Pagine, nelle quali fu proposta un'Unione Paneuropea la cui prima pubblica manifestazione del movimento si sarebbe svolta nel 1926 a Vienna il 3 ottobre.

Le intenzioni di Coudenhove-Kalergi erano rappresentate da alcune riflessioni che, formulate in piena contrapposizione tra l'Est e l'Ovest del tempo, indicavano quali sarebbero state le condizioni future per rilanciare una nuova Europa protagonista. Per Coudenhove-Kalergi, il solo modo per scongiurare un nuovo pericolo di una divisione continentale era quello di riuscire a realizzare

Una Confederazione dell'Europa continentale che vada dal Portogallo alla Polonia e che riunisca tutti gli Stati.

Per Coudenhove-Kalergi,

Prima della guerra, qualsiasi tentativo di realizzare Paneuropa sarebbe stato senza speranza. La liberazione di tutte le nazioni europee era la condizione preliminare per la loro unificazione. Mentre i democratici occidentali mai avrebbero accettato il perpetuarsi dei regimi di oppressione nell'Europa orientale, le monarchie militari dell'Europa centrale non si sarebbero mai sottomesse a una federazione democratica [...]. La realizzazione di Paneuropa dipende solamente dalla buona volontà e dall'intelligenza della maggioranza europea,

questo perché:

...I due scopi principali della Paneuropa sono: un'alleanza difensiva politico-militare di fronte alla Russia e un'alleanza difensiva economica di fronte all'America. Un'Europa spezzettata politicamente sarebbe abbandonata senza protezione a una futura invasione della Russia, un'Europa spezzettata da barriere doganali diverrebbe incapace di concorrenza con il vasto mercato dell'economia americana [...]. Nella migliore delle ipotesi, l'Europa si troverebbe divisa in due sfere di interessi, l'una angloamericana, l'altra russa col Reno come frontiera<sup>12</sup>.

Il pensiero europeista di Coudenhove-Kalergi, condiviso da Otto von Habsburg, nasceva dalla considerazione e consapevolezza che la fine della Grande Guerra aveva fatto cadere nel caos le certezze politiche e istituzionali di nazioni e popoli che, da soli, non sarebbero stati competitivi nel nuovo mondo rendendoli preda o dei nuovi totalitarismi nazional-popolari o, ancora peggio, del pericolo di una contaminazione della rivoluzione bolscevica.

L'idea di Europa diventò, così, l'idea di una rinascita di un nuovo mito unitario, seppur maturato all'interno di una diversità che non avrebbe potuto più giustificare nazionalismi di sorta o altre formule tendenti alla frammentazione. In questo senso, il passaggio dall'anarchia europea a un'organizzazione paneuropea sarebbe dipeso

<sup>12</sup> R.N.G. Coudenhove-Kalergi, von, *Pan-Europa, un grande progetto per l'Europa unita*. In «Neue Freie Presse», 17 novembre del 1922. Vedasi, anche, F. Pozzoli (a cura di), *Europa. La più nobile, la più bella. Idee e ideali dell'Europa dalle origini ai nostri giorni*, Milano, Bompiani, 1999 pp. 191-195.

dal raggiungimento di tre tappe. La prima, convocando una conferenza paneuropea per iniziativa di uno o di più Stati, con l'intento di archiviare ogni rivendicazione territoriale per concentrare gli sforzi sulla costituzione di commissioni orientate a verificare le condizioni per istituire una Corte di arbitrato, per far sì che venissero esaminate le questioni di garanzia internazionale, di disarmo, delle minoranze, delle comunicazioni, dei prodotti doganali, della moneta, del debito internazionale e della cultura. La seconda tappa, da individuarsi nella conclusione di un trattato d'arbitrato e di garanzia obbligatoria. La terza, la creazione di un'unione doganale paneuropea. Ciò avrebbe dovuto permettere la creazione degli Stati Uniti d'Europa quale identità unica nelle relazioni internazionali, mentre ogni Stato-parte sarebbe stato libero di autodeterminarsi all'interno della Federazione. Coudenhove-Kalergi individuò anche gli strumenti e le istituzioni legislative rappresentative costituite da un bicameralismo strutturato su una Camera dei Popoli e una degli Stati<sup>13</sup>.

Una visione chiara del futuro, cui si sarebbe aggiunta quella di Aristide Briand a Ginevra nel 1926, il quale non si sarebbe sottratto dal promuovere con Gustav Stresemann una proposta europeista all'interno della Società delle Nazioni, come dimostrato nei discorsi tenuti dallo stesso Briand, poi premio Nobel con Stresemann nel 1926, rispettivamente all'Assemblea generale del 10 settembre 1926 e del 5 settembre del 1929<sup>14</sup>.

Ma il confronto con nuove tentazioni imperialiste e millenariste era ormai alle porte, e l'opposizione alla visione di un'unione continentale non avrebbe cambiato il corso della storia ormai avviatosi verso un baratro di violenza dettato dal consolidarsi di esperienze totalitarie e totalizzanti. Gli sforzi di Aristide Briand, riconfermato Primo ministro e ministro degli Esteri, si indirizzarono verso gli Stati europei per sensibilizzare i quali fece scrivere un *memorandum* nel maggio del 1930 sull'organizzazione di un regime di unione federale europea ad Alexis Léger, scrittore noto con lo pseudonimo di Saint-John Perse, quale sostenitore delle idee di «Paneuropa»<sup>15</sup>. Il fronte europeista iniziava, così, a muovere i primi passi negli anni della Grande Crisi, anche se già percorsi timidamente sin dalla conferenza di Locarno del 5-16 ottobre 1925.

Era anche vero che dall'esperienza della Grande Guerra e da quella della Repubblica di Weimar l'idea paneuropea si proponeva quale incubatrice di una via socialdemocratica continentale, magari da condividere nel nome di una possibile cooperazione tra i popoli. Tuttavia, la strada verso un'Europa restaurata nella sua intimità e identità culturale e su valori riconosciuti come comuni, avrebbe trovato terreno poco agevole nel quale muoversi per poter controbilanciare spinte totalitarie. Una via ormai segnata verso l'intolleranza, risultato di una mancata comprensione da parte dei vincitori di quelle fragilità - ancora una volta etnico-nazionali - che avrebbero riportato a galla nuovi sentimenti nazionalistici di riscatto per i francesi prima, e di rivalsa per i tedeschi poi.

<sup>13</sup> Ivi, in particolare p.196.

<sup>14</sup> Cfr. in [https://fondationsaintjohnperse.fr/en/la-programmation-culturelle/archives/europe\\_documentation/discours-briand-1929/](https://fondationsaintjohnperse.fr/en/la-programmation-culturelle/archives/europe_documentation/discours-briand-1929/)

<sup>15</sup> A. Briand, *Memorandum on the Organization of a Regime of European Federal Union: International Conciliation*, Special Bulletin, June, 1930, disponibile per Literary Licensing, LLC, 2013.

## Creare un nuovo ordine europeo

La Grande Guerra, a distanza di anni, per Otto von Habsburg sembra restare il luogo di sepoltura di un'Europa imperiale incompresa. Il conflitto condotto sui campi di battaglia europei, anche se mise in luce la centralità dell'individuo rispetto alla società degli imperi ritenuta conformista, aveva riproposto il grande dilemma circa l'esistenza o meno di condizioni utili per ricostruire una nuova Europa dei popoli.

Un'Europa che fosse il risultato di un giusto compromesso tra l'essere il prodotto di una spinta riformista in chiave progressista e di una dimensione liberale. Una dimensione, quest'ultima, che negli anni immediatamente successivi al conflitto e non solo, avrebbe però sposato le cause nazionalistiche piuttosto che verificare se esistessero le condizioni, secondo Otto, almeno per una restaurazione creatrice di un'idea comune e condivisa tra diversità accomunate da drammi vissuti e sofferti da popoli prossimi tra loro.

Eppure, nonostante le premesse per una nuova guerra civile europea, eliminare le secolari divisioni, organizzare la solidarietà generale tra i popoli del continente, abbattere le frontiere doganali, soffocare il nazionalismo economico, rappresentavano ancora argomenti per un'unione continentale possibile andando anche oltre i confini tedeschi o francesi. Mario Pistocchi, redattore del giornale «Libertà», nel suo *Le Destin de l'Europe* sarebbe ritornato su una sorta di effetto costituente della Grande Guerra, convinto che l'Europa unita non poteva che essere il risultato di una Convenzione diretta a porre in essere una Costituzione degli Stati d'Europa:

L'Europa unita non farà nascere il nazionalismo continentale, non irriterà gelosie esasperate contro le altre parti del mondo. L'Europa non si unisce per fare la guerra agli altri paesi o per sostituire le discordie tra nazioni con più immensi conflitti tra i continenti. Essa si unisce affinché sul suo suolo fiorisca una nuova civiltà solidale [...] nutrita dall'armonia degli ideali, delle virtù, delle passioni generose che hanno onorato i suoi popoli nel corso della loro storia e, nello stesso tempo, dagli interessi che assicurano la prosperità comune [...]. I figli delle piccole patrie nazionali saranno i figli della grande patria europea<sup>16</sup>.

Sulla necessità che l'Europa riprendesse il cammino verso una concreta intenzione unificatrice, abbandonando il limite di essere solo un'idea, si può ricordare anche Louis Gonzague de Reynold, scrittore e rappresentante della Svizzera nella Società delle Nazioni, oltre che nella Commissione elvetica per la collaborazione culturale internazionale. Per de Reynold,

L'Europa si cerca perché ha il sentimento della sua unità e perché si sente minacciata. Si sente minacciata, prima di tutto da se stessa, per i sospetti che separano gli Stati europei, che impediscono loro di fare sinceramente la pace, di risolvere insieme le difficoltà comuni<sup>17</sup>.

Ma non solo. Dall'idea di *Paneuropa* di Kalergi alla più radicale interpretazione di Jean Thiriart nel suo *L'Empire euro-soviétique de Vladivostok à Dublin*, esisterebbe anche

<sup>16</sup> M. Pistocchi, *Le Destin de l'Europe*, Paris, E. Figuière, 1931, pp. 88, 183 - 184.

<sup>17</sup> L.G. De Reynold., *L'Europe tragique. La Révolution moderne. La fin d'un monde*, Paris, Spes, 1934 p. 395.

un'Europa neoimperiale da realizzarsi sotto la spinta aggregatrice della stessa nemesi del conservatorismo di cui Thiriart ne fu testimone: ovvero, l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Un'idea per la quale sembrava che la tentazione di impero non avesse abbandonato il continente, ma fosse stata solo archiviata da un Dio della storia in attesa di affidare il destino dei popoli a una nuova e più credibile autorità sovranazionale<sup>18</sup>. Cioè, un'autorità legittimata dalla storia dei popoli europei perché capace di restituire forza e credibilità a un millenarismo perduto sui campi di battaglia di due guerre mondiali, congelatosi nelle dinamiche della Guerra Fredda per poi risvegliarsi dopo il 1989<sup>19</sup>.

Di certo prospettive che avvicinano e allontanano - in quest'ultimo caso soprattutto per quanto riguarda le ambizioni russe e sovietiche ritenute mai sopite nel loro velleitarismo di conquista - Otto von Habsburg dal ritenere possibile solo una dimensione sovranazionale: quella cristiana. Una dimensione, quest'ultima, capace di fare da sintesi soprattutto per quei popoli dell'Est che più di tutti avevano sofferto prima l'occupazione nazista e poi la deriva ideocratica del comunismo a guida sovietica.

L'idea, insomma, che un nuovo impero millenaristico europeo, ridefinito sull'esperienza di quello austro-ungarico, potesse rappresentare la via verso la resistenza al socialismo bolscevico, diventava per Otto von Habsburg una proposta possibile posta a metà strada tra una versione liberale dei diritti e una socialdemocrazia delle opportunità ricondotte all'interno di una dimensione monarchico-federalista che si trasformava nella ragione politica dell'esperienza dell'erede di Casa d'Austria. Una proposta, quest'ultima, dove proprio il suo carattere sovranazionale la distingueva da ogni altra esperienza storica<sup>20</sup>. Dove la rivincita dell'europesismo sociale su un eccesso di liberalismo e liberismo d'ispirazione anglosassone avrebbe dovuto contenere le intemperanze di una globalizzazione finanziaria e di una dittatura dei termini di mercato imposta sul futuro dei popoli europei. Dove un approccio più moderno e liberale avrebbe dovuto dimostrare come e in che misura proprio il nazionalismo rimaneva la causa principale nel far collassare gli imperi affermando nei fatti, il nazionalismo, l'esatto contrario a quanto andava promuovendo in termini di libertà e crescita dell'individuo e delle comunità dimostrando, in realtà, che il capitalismo è antinazionale per prassi e non solo per definizione.

Lo stesso François Fejtö, aveva molto ben chiaro questo assunto al punto da ritenere nel suo *Requiem pour un empire défunt* (1988) che il vero obiettivo della Grande Guerra non fosse da ricondurre solo all'eliminazione della Germania nella corsa verso una egemonia competitiva con quella anglo-francese. Al contrario, il vero scopo sotteso agli interessi delle potenze dell'Intesa era quello di far uscire dalla storia un'esperienza imperiale, quella austro-ungarica, ritenuta scomoda per un mondo che si

<sup>18</sup> J. Thiriart, *L'Impero euro-sovietico da Vladivostok a Dublino*, Parma, All'insegna del Veltro, 2018. Tit. or. *L'Empire euro-soviétique de Vladivostok à Dublin*, Nantes, Ars Magna, 2018.

<sup>19</sup> Ivi, pp. 163-178.

<sup>20</sup> *Anima dell'Impero*. In O. von Habsburg, *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale*, ...cit. pp. 215-246. Tit. or. *Geschichte Und Zukunft einer Übernationalen Ordnung*.

<sup>21</sup> F. Fejtö, *Requiem per un impero defunto. La dissoluzione del mondo austro-ungarico*, Milano, Mondadori, 1995. Tit. or. *Requiem pour un empire défunt. Histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie*, Paris, Lieu commun, 1988.



sarebbe dovuto globalizzare sotto la guida di un'idea di impero non dei popoli ma dell'economia, quindi del mercato e della finanza<sup>21</sup>. Non solo. Fejtö va anche oltre. Il vero risultato prodotto dalla Guerra, per Fejtö, fu l'uscita dell'impero sovranazionale dalla storia quale categoria politica. Il "mondo" austro-ungarico e, con esso, il mondo europeo rappresentava il limite all'affermarsi dell'impero del mercato visto, quello dell'"Impero" europeo, quale unico laboratorio sovranazionale disponibile sino al 1914, per aver rappresentato, la Duplice Monarchia, un'esperienza che sulla sovranazionalità e sulla pari dignità dei popoli aveva costruito il proprio millenarismo.

Nel frattempo, però, le nuove idee nazionalistiche erano ormai orientate a proporre un'interpretazione "laica" delle relazioni internazionali. Un'interpretazione utile per estromettere, quindi, dalla storia, qualunque sopravvivenza di un potere sovranazionale sacrificandone il destino sull'altare di uno strumentale delirio nazionalpopolare o rivoluzionario, lasciando la resa dei conti alle vicende delle due nuove aberrazioni della storia e all'affermarsi di nuovi assetti economici e di mercato funzionali a una interpretazione globale delle economie di ogni nazione.

### Un neo-impero dei popoli

Eppure, proprio da questa interpretazione sull'"attualità" di un impero defunto, è nell'alveo della costellazione degli stessi popoli slavi che doveva maturare una nuova verità della storia imperiale che avrebbe avvicinato lo stesso Fejtö all'erede di Casa d'Austria. E, cioè, che la Grande Guerra, seppur con dei limiti di prospettiva geopolitica per la stessa Vienna, era da considerarsi una guerra non di potenza, ma di ideologia non solo politica bensì economica. Trasformatasi come tale in corso d'opera, ritenendo che l'Austria-Ungheria fosse l'ultimo ostacolo all'affermazione di uno Stato nazionale, repubblicano, aperto al libero mercato. Per Fejtö, quanto per Otto, l'obiettivo cui ricondurre le ragioni di un conflitto, pur valutando l'interesse inglese e quello francese, distinti negli obiettivi ma uniti nel voler ridimensionare la potenza della Germania, sarebbe stato il crollo di un'idea europea di Impero di popoli considerati *par in parem* senza distinzione di accesso alle opportunità.

Popoli, quelli dell'Impero, considerati però come poco funzionali ai nuovi assetti dominati dall'economia di mercato. Popoli che avrebbero vissuto invece da protagonisti - nel nuovo gioco di potenza caratterizzato dall'affermarsi di ideologie elitarie per un verso, quelle liberali, o nazionalpopolari se non totalizzanti o definite da una visione universale della dittatura di classe - quella guerra civile europea di cui Ernst Nolte ne ha disegnato un quadro con un'intimità tale da esprimere una straordinaria coerenza di pensiero, cui le accuse di revisionismo non reggono il confronto con una chiara e lucida narrazione.

Una coerenza tale al punto da rinnovare il ricordo di una nuova possibile Vestfalia allorquando si sarebbero confrontati, dopo il 1945, i risultati di trent'anni di conflitti. Una guerra civile che avrebbe reso vane se non inutili o, addirittura ammantate di

<sup>21</sup> F. Fejtö, *Requiem per un impero defunto. La dissoluzione del mondo austro-ungarico*, Milano, Mondadori, 1995. Tit. or. *Requiem pour un empire défunt. Histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie*, Paris, Lieu commun, 1988.



utopismo, le stesse aspettative wilsoniane dei primi mesi della Conferenza di pace del 1919-1920 per un mondo più cooperativo e del quale l'Europa del dopo Parigi avrebbe dovuto esserne un risultato concreto. Ma, ancora una volta, all'orizzonte della storia si approssimava un'Europa vittima di se stessa, di nazionalismi mai contenti, di vittorie non concesse e di egoismi coloniali sopravvissuti nel tempo e finiti nel baratro di due conflitti le cui conseguenze avrebbero reso così drammaticamente *Breve* un secolo come il Novecento<sup>22</sup>.

Tuttavia, Otto von Habsburg sembrò muoversi su questa via facendo proprio il pensiero di Carlo I che, ereditando il trono da un consunto Francesco Giuseppe, diventò il prosecutore di una visione riformista e sovranazionale vista come unica possibilità per far sopravvivere l'idea di una monarchia sovranazionale quale unica garante dei popoli e della loro autodeterminazione all'interno di una casa comune. Una volontà ufficialmente dichiarata nel discorso del 2 dicembre 1916 allorché, salendo al trono, Carlo d'Austria affermava che l'obiettivo principale sarebbe stato non solo quello di raggiungere la pace al più presto, ma di riformare l'architettura dell'impero in chiave federale<sup>23</sup>.

Ecco, allora, che nella sua esperienza politica, dopo aver rinunciato a ogni pretesa di discendenza ma non alla convinzione che il destino di Casa d'Asburgo fosse quello di dover soddisfare una missione pubblica, Otto von Habsburg riteneva che un'Unione europea non poteva essere altro che il proseguimento dell'antica via sovranazionale intrapresa dall'Impero. Un ideale di governo costruito sull'affermazione di un carattere sovranazionale e fondato su un principio di sussidiarietà tardivamente compreso con l'*Ausgleich*, ma non messo in pratica. Un'idea di governo e di autorità con al centro i popoli. Un'idea, in fondo, non nuova considerato che lo stesso e citato arciduca Francesco Ferdinando, per quanto forse non così sensibile e arguto sulle questioni di diritto, sembrò muoversi nel riconoscere la necessità di definire un modello imperiale sovranazionale. Tutto questo, ridisegnando un quadro unitario e nello stesso tempo decentrato di ciò che doveva essere la nuova architettura per un impero dei popoli riconducendone i destini sotto un'unica autorità, attribuendo loro spazi di autonomia e contrastando l'ambizione russa di fare del panslavismo una propria creatura a spese dell'Impero<sup>24</sup>.

Un'idea, quella dell'Arciduca, che contrastava con il nazionalismo serbo e con il progetto di una Grande Serbia a guida dei popoli slavi. Una versione non certo vista con favore dall'aristocrazia viennese e da un conservatorismo miope verso la modernità non solo economica ma del pensiero. Per gli ambienti più conservatori non solo

<sup>22</sup> E. Nolte, *Der Europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus*, Frankfurt am Main, Propyläen, 1987. Tr. it. *La Guerra civile europea 1917-1945. Nazionalsocialismo e bolscevismo*, Milano, Rizzoli, u.ed. 2008. *Il Secolo Breve*, titolo e sintesi efficace espresso da Eric Hobsbawm nel suo *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, New York, Pantheon Books-Random House, 1994. Dello stesso Autore vedasi: *The Age Of Empire: 1875-1914*, New York, Vintage Books, 1989. Tr. it. *L'età degli imperi: 1875-1914*. Milano, Mondadori, 1995.

<sup>23</sup> O. Sanguinetti O., I.M. Somma, *Un cuore per la nuova Europa. Appunti per una biografia del beato Carlo d'Asburgo*, Crotone, D'Ettoris, 2004.

<sup>24</sup> O. von Habsburg, *Europa Imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale...* cit. p.13. Tit.or. *Geschichte Und Zukunft einer Übernationalen Ordnung*.

della politica ma anche dell'Esercito imperiale, a essere messa a rischio non era tanto la centralità di Vienna, ma il pericolo che una concezione così moderna per gli ambienti asburgici legati al passato potesse modificare i rapporti di forza interni alla stessa dinastia e tra questa e le singole nazionalità. Un rischio che avrebbe favorito, invece di ridurne la portata, possibili slanci indipendentisti quali risultato proprio dell'autonomia concessa. Un'idea di Impero che avrebbe ricostruito la sua ragione storica solo attraverso l'essere un esempio di sovranazionalità dei principi quale alternativa all'egemonismo economico anglosassone, o al continentalismo francese o alla stessa *Weltpolitik* tedesca.

Ecco allora, guardando all'Europa degli ultimi anni Novanta del secolo scorso, e considerato il nuovo corso intrapreso dai popoli dell'Est, per Otto von Habsburg si trattava di riprendere un'idea di unione continentale favorita dalla fine della Guerra Fredda e dalla scomparsa dell'esperienza comunista. Si trattava, anche, di chiarire una volta per tutte in che termini la Grande Guerra, a distanza di quasi un secolo, avesse favorito o meno un'Europa progressista mentre non sarebbe stato errato, proprio per difenderne il futuro dei popoli, parlare di «rivoluzione conservatrice». Una rivoluzione, quella conservatrice o neo-imperiale, considerata quale unica garanzia di unità e argine alla frammentazione nazionalistica, che ancora oggi sembra pesare all'interno di leadership non così accomodanti in un Est euro-unionista a parole, ma da verificare nei fatti.

Una riflessione che deriva dal considerare che se i nazionalismi, piccoli o grandi hanno trovato il loro posto all'interno di altrettante nuove formule di Stati più o meno etnicamente e linguisticamente definiti, le anime dei popoli non si sono omologate in un'universalità di principi e di valori se non, al più, nell'esperienza rivoluzionaria bolscevica, mentre in quella europea ancora oggi sembra essere lontana un'idea di casa comune.

## Romanticismi

In questo sovrapporsi di idee e di ricerche delle soluzioni di fronte al disastro di un continente, è interessante, in particolare, il movimento che si creò all'interno delle comunità tedesche a metà strada tra l'Austria ridotta a un nucleo storico senza più l'*Impero* di Hugo von Hofmannsthal, drammaturgo e politologo viennese, e la Germania di Ernst Robert Curtius<sup>25</sup>. Una sorta di *Anschluss* culturale se non politico, maturato nell'ambito di un processo di riorganizzazione del rapporto tra le vecchie anime di una cultura che non abbandonava il solco di un romanticismo tedesco rimodernato in chiave, questa volta, politica.

Senza debordare da un limite di riguardo verso se stessi quali eredi di un'anima dinamica ed europeista, sia Hofmannsthal che Curtius riproposero rispettivamente sia l'Austria quanto la Germania come parti di un'idea di Europa romantica. Un'Europa non sottoposta alle dittature dell'individualismo, ma rivoluzionariamente conserva-

<sup>25</sup> H. von Hofmannsthal, *L'Austria e l'Europa. Saggi 1914-1928*, Casale Monferrato, Marietti, 1983, pp. 130-145. Anche E.R. Curtius, *Studi di letteratura europea*, Bologna, Il Mulino, 1963. Tit. or. *Kritische Essays zur europäischen Literatur*, München, A. Francke, 1950.

trice nel difendere quei valori culturali comuni che potevano giustificare un ritorno a un'idea, seppur dematerializzata nelle lettere, di arte e progresso nella conservazione. Un conservatorismo che doveva tutelare l'anima di una cultura sentita e difesa come tedesca ma, per questo, interpretata come europea. Una cultura comune costruita in quel coagulo di arte e sperimentazione che avrebbe caratterizzato l'esperienza di Weimar dal 1919 sino alla caduta degli ultimi dei della modernità possibile, prima della discesa del continente negli inferi del totalitarismo<sup>26</sup>. Uno spostamento dei confini delle arti, ma anche del pensiero che avrebbe segnato soprattutto gli anni tra il 1921 e il 1923. Aspetti interessanti, a volte poco noti, di una voglia di Europa che non si sarebbe alleata con il fronte totalitarista dovendo rinunciare, se fosse caduta nel pensiero unico nazista, a qualunque possibilità di sopravvivenza e rischiando di dover subordinare se stessa all'essere un'espressione solo di regime, di egemonia e di discriminazione. L'esatto contrario di ciò che la prospettiva imperiale sovranazionale avrebbe, per Otto von Habsburg, garantito nel tempo. Ma non solo.

Se è vero che l'Europa fu anche la madre delle rivoluzioni, è altrettanto vero che una restaurazione/rivoluzione conservatrice che tendesse a rimodellare i rapporti tra i popoli, piuttosto che tra gli Stati, di per sé avrebbe consumato la sua stessa novità all'interno delle contraddizioni di un modello autocratico di Impero come delle fragili democrazie nazionaliste pronte a cadere, queste ultime, nelle trappole dei regimi totalitari. Ciò nonostante, la paura di una contaminazione rivoluzionaria attribuita al pericolo comunista non disturbava solo le coscienze della conservazione su quanto sarebbe rimasto dell'Europa degli imperi e delle nazioni. Ma anche quelle vie riformiste che non si identificavano in un internazionalismo fine a se stesso, che cercavano nuovi spazi per superare sia la via rivoluzionaria proposta dal bolscevismo che il fascino del nazionalsocialismo.

## Il peso di un'eredità

La storia dell'Europa, dell'idea di riconfigurare le sorti del continente sotto un unico disegno politico dopo la fine dell'impero romano rimane uno degli aspetti più interessanti del processo storico-evolutivo delle relazioni politiche ed economiche continentali. E non solo perché si è affidata a questa idea di condominio continentale la speranza di mantenere stagioni di pace molto più longeve di quanto non garantito nei secoli scorsi. Ma perché, considerato che le distanze tra i popoli si sarebbero man mano ridotte, ogni divisione sarebbe stata superata nella certezza che ogni incomprendimento, ogni egoismo, non sarebbe stato un ostacolo per la crescita e lo sviluppo di un nuovo attore geopolitico.

Per questo, come ricordava Otto von Habsburg, che possa esistere una tradizione comune europea è ormai un elemento non solo storiografico ma politico, oltre che culturale, acquisito anche se non scontato. È certamente vero che una politica che voglia guardare al futuro è impossibile senza conoscenza della storia. Ed è altrettanto

---

<sup>26</sup> J. Willett, *Gli anni di Weimar. Una cultura troncata*, Milano, Garzanti, 1984, pp. 40-41. Tit. or. *The Weimar Years. A Culture Cut Short*, London, Thames and Hudson, 1984.

vero che una simile prospettiva è ancora più valida per un processo ambizioso quale quello di una piena unificazione continentale, da valutare se in termini federali (estremamente più complesso) o confederali (ragionevolmente più percorribile). Ma il vero assunto che conquista e conserva spazi alle ragioni di von Habsburg, è rappresentato dal fatto che nel voler far incontrare popoli diversi, allora il compito principale è, prim'ancora che economico, politico e culturale. Cioè, come ricorda in apertura della sua *Europa imperiale*, conoscere e sapere, ancora oggi, ciò che li unisce e ciò che li divide culturalmente e politicamente nelle loro esperienze passate, rivolgendo lo sguardo verso una nuova prospettiva storica.

Certo, il processo comunitario ha fatto molto per favorire una simile sinergia d'animo attraverso diversi strumenti posti in essere nell'ambito dell'affermazione delle libertà e valori fondamentali ai quali, dopo due disastrose guerre, il processo comunitario si è ispirato e si ispira passando tra vicende politiche, economiche e giuridiche nei processi di integrazione e di allargamento.

Ma, nonostante ciò, l'unico argomento che rimane indiscutibile, in una valutazione complessiva dell'esperienza europea, è che un'organizzazione che si dichiara pluralista e sovranazionale non può ritenersi espressione di un potere territoriale. Bensì, essa deve essere il luogo di sintesi tra popoli, culture ed economie diverse. Se non si comprende questo, diventa e diventerà difficile riuscire a collocare in termini positivi anche le crisi continentali di questi ultimi anni come quella russo-ucraina e al di là delle riserve sulla Russia post-sovietica cui Otto von Habsburg non si è sottratto in tempi passati.

Insomma, se l'Impero diventa un'espressione sacra di un potere a metà strada tra la terra e la trascendenza della missione dinastica, certo è che l'idea di una dimensione sovranazionale prende decisamente corpo anche se cucita, ad esempio, sull'universalità del messaggio cristiano. Una sorta di sintesi politico-religiosa che, sommata al pensiero di San Benedetto da Norcia, riscriverebbe la missione non solo dell'Impero, ma di Roma verso l'Europa e quello che sarà il nuovo mondo.

Anche in questo caso Otto von Habsburg non dimenticò di sottolineare che

L'Unità europea era all'epoca di Carlo Magno una visione del futuro che andava al di là delle possibilità del tempo. E tuttavia, allora si creò un modello. Da allora il desiderio di una unità sovranazionale non è più cancellabile dalla nostra storia<sup>27</sup>.

Per Otto, anzi, sembrava che

I governi d'Europa avrebbero dovuto conoscere da molto tempo che per l'Europa nel lungo periodo non c'è alternativa all'unificazione. Se non avviene in tempi ravvicinati, il vecchio mondo verrà di necessità allontanato dal palcoscenico principale della storia mondiale. Ciò vale soprattutto per le questioni di sicurezza<sup>28</sup>.

In questo, si risolverebbe l'europeismo "imperiale" di Otto von Habsburg laddove la nostalgia dell'impero sovranazionale europeo e il sovranismo populistico rappre-

<sup>27</sup> O. Habsburg von, *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale* ...cit. p. 23. Tit. or. *Geschichte Und Zukunft einer Übernationalen Ordnung*.

<sup>28</sup> Ivi, p. 143.

sentano, così, due idee di un mondo che sembrava morto e sepolto nelle ceneri dei trattati di pace conseguenti la Conferenza di pace di Parigi del 1919 - 1920 e che, nonostante sia passato un secolo, sembra essersi ripresentato una volta decongelatesi le relazioni continentali con la fine della Guerra Fredda. Lo ricordano le nazioni nate nel 1919 e che, nonostante una Guerra e due totalitarismi, ancora oggi ritengono di dover segnare la storia del continente europeo. Lo ricordano le vicende balcaniche degli anni Novanta del secolo scorso o le stesse posizioni assunte dal Gruppo di Visegrád che non sono lontane da un passato che si riaffaccia, non molto timidamente, alle finestre della storia del nostro quotidiano.

La stessa nostalgia dell'impero sovranazionale europeo di Otto von Habsburg e il sovranismo populistico di Viktor Orbán rappresentano, infatti, due idee distanti ma ravvicinate in un mondo che sembrava morto e sepolto nelle ceneri dei trattati di pace firmati al termine della Grande Guerra. Nazionalismi e questioni etniche tornano a essere due aspetti presenti nella contrattazione politica europea di oggi, quasi a voler fugare decenni di sforzi comunitari per far ricadere nell'utopia ogni ambizione di unificazione dei popoli ancor prima che degli Stati europei. E sembra che ogni lezione - drammatica e sanguinosa che sia stata o che rischia di poter ancora essere - ricevuta sulla strada necessaria per una coscienza di una casa comune europea, non sia ancora stata sufficientemente appresa.

### **Europa tra nostalgia e realtà**

Se per Otto von Habsburg la Russia non è Putin, oggi più di ieri, in un'ottica di popoli che condividono uno spazio continentale che non si ferma agli Urali, sarebbe necessario chiarire cosa rappresenti anche il movimento eurasiatista. Se esso si pone come un antagonista mortale per ciò che resta di un Occidente che ha dimenticato i propri imperialismi o se può, al contrario, rappresentare una sorta di spazio di confronto attraverso partenariati efficaci che non si risolvano solo nella prospettiva delle più prossime comunità orientali.

Non ci sono dubbi che il cuore dell'Europa di Otto von Habsburg battesse sempre su quei popoli che rappresentavano l'Impero dei padri e l'idea di un'Europa imperiale simbolo di unità sotto una dinastia di destino. Tuttavia, i popoli dell'Est anche se vittime di certo non sono stati campioni di storie incruente. Pur periferie di imperi che hanno contrassegnato momenti importanti nelle traiettorie della storia dell'Europa, di fatto hanno subito contaminazioni non di poco conto sia sul piano culturale che religioso. La stessa prossimità dell'Islam verso l'Europa introdottasi negli spazi ex asburgici ha presentato comunque i suoi conti nelle guerre balcaniche del Novecento, da quelle più remote alle più recenti.

È comprensibile, allora, che l'Unione europea, nell'immodificabilità del destino di una monarchia defunta, rappresentasse per Otto von Habsburg un buon surrogato politico di ciò che fu l'idea di un impero sovranazionale. Ma il problema oggi, anche a crisi russo-ucraina data e al netto delle previsioni che ne vedevano lo scontro con la Russia sin dagli ultimi anni del Novecento è come, in che modo, con quali obiettivi e

relative politiche per perseguirli si possa coniugare nostalgia e realtà. Con quale dose di realismo si possa sintetizzare una visione e versione troppo idealizzata dallo stesso Otto von Habsburg. Una visione, questa, che sembra dimenticare che proprio gli egoismi e i nazionalismi dei popoli dell'Est siano stati la principale causa della fine del "suo" Impero e del sogno sovranazionale.

Otto von Habsburg ha celebrato le nazionalità e le culture della Duplice monarchia ritenendo che il futuro di un'Europa unita fosse possibile solo spostando verso Est le sue ragioni senza considerare se la centralità dei valori occidentali di cui lo stesso Sacro Romano Impero ne fu artefice e promotore possa riconquistare una propria capacità di guida nel far convergere su di sé sentimenti ed emozioni, evitando che vendette non digerite dalla storia possano riportare indietro un processo di integrazione già oggi in difficoltà.

L'Unione europea e la Federazione russa giocano entrambe una partita esistenziale proprio sulla pelle di quella Ucraina che fu la culla della Russia con il risultato, sia l'una che l'altra, di essere nelle loro azioni moltiplicatori di nuovi nazionalismi che dietro lo scudo dell'eurofedeltà celano desideri e ambizioni di guidare, se non influenzare secondo le proprie interpretazioni politiche, il destino dell'Unione intera. Otto von Habsburg credeva nella possibilità di risolvere quella equazione geopolitica per la quale l'unità continentale sarebbe null'altro che una nuova versione di unità imperiale. Ma ciò richiederebbe nuovi termini di dialogo e nuove possibilità di riconoscere limiti e porre in essere anche dei controllimiti a spostamenti in avanti di membri dell'Unione che rischierebbero di far naufragare l'esperienza unitaria solo per regolare conti del passato.

D'altra parte, la crisi russo-ucraina sa molto del passato riproponendo un confronto tra due modelli imperiali. Il primo, rappresentato da una democrazia sovranazionale liberale che tenta di rimodellare le diversità attraverso valori e politiche comuni orientate a creare uno spazio di sintesi tra popoli riducendone i rischi di attrito. Dall'altro vi è chi reagisce a una visione omologante, pur avendo vissuto l'omologazione dettata dall'ideocrazia sovietica, ritenendo che le politiche neoliberali siano un pericolo alla sopravvivenza dell'esperienza storica della Rus' di Kiev. Aspetti, questi, che rappresentano argomenti dominanti e non certo trascurabili o non considerabili anche all'interno di quel difficile percorso negoziale riproposto negli incontri di Istanbul e diretto a risolvere il conflitto tra Federazione russa e Ucraina.

## Conclusione

Otto von Habsburg ricordava come e in che modo la storia dell'Europa rappresenti una sorta di viatico che non può avere come epilogo che il raggiungimento di un'unità non solo politica ed economica, ma teleologica, nello spirito, costruita sul raggiungimento di una nuova morale, sulla maturazione di un senso etico di nuova missione universale di popoli, quelli europei, che nella differenza hanno cercato la loro sintesi. Una sintesi della diversità nella sua manifestazione a volte anche tragica, che ne definisce una sorta di esempio geopoliticamente hegeliano della storia, ricon-



dotto alle radici più profonde di popoli costretti a vivere in spazi contigui. Una prossimità che si è trasformata in un nuovo significato di confine immateriale, che sembra voler quasi replicare, con i ritardi della memoria delle nazioni, quella esperienza di luogo di sintesi che, al contrario, partendo proprio dalle vicende europee, ha contrassegnato la nascita degli Stati Uniti d'America.

Ecco, allora, che diventa quasi un obbligo storico, per debito di attualità, doversi dotare di una capacità di retrospettiva per comprendere come e in che misura la storia del continente europeo non è solo storia dell'Occidente rispetto all'Oriente definito in una sorta di relazione tra loro e gli altri. Si tratta, ancora oggi, nonostante l'Unione europea si sforzi di presentarsi come un attore politico ed economico maturo e, soprattutto, credibile, di creare le migliori condizioni per sostenere una ricerca costante di una prossimità e integrazione di culture non sempre così vicine, ma che hanno però condiviso significativi momenti della storia nella crescita politica di un'idea comune di nazione, di Stato e di popolo.

L'Europa nel suo insieme continentale - che dovrebbe comprendere anche la Russia, malgrado la contrarietà di Otto von Habsburg che ne rimproverava il mai sopito spirito di conquista e di volontà neocoloniale -, nella sua dimensione legata a un disegno post-imperiale di ricostruzione di un nuovo Occidente attraverso uno schema giuridico comune su valori che altrettanto dovrebbero essere specchio e anima dei popoli che la compongono, non può non fare i conti con la sua stessa storia.

Perché, alla fine, sembra che ciò che rimane dell'idea di un'Europa post-imperiale, o imperiale nella sua coscienza, sia rappresentato dalla possibilità di perseguire un obiettivo ancora di lungo termine, così definito dal ministro degli Esteri tedesco, il socialdemocratico Heiko Maas, il quale, nel luglio del 2018 esprime la necessità di arrivare a un'«Europa sovrana [...] che non sia più integralmente dipendente dagli Stati Uniti»<sup>29</sup>.

Una grande Europa se non federale quanto meno compiutamente confederale, che si risolverebbe in un'unione continentale dei popoli e degli Stati che segnerebbe e darebbe valore a quel «uniti nella diversità» che di fatto resta il motivo dominante dell'integrazione continentale e che, paradosso della storia, per Otto von Habsburg non rappresenterebbe altro che la trasfigurazione "laica" del suo impero sovranazionale.

---

<sup>29</sup> J. Vonberg, *Europe 'can't completely rely on White House,' says German foreign minister*, CNN, July 16, 2018. Consultabile in <https://amp.cnn.com/cnn/2018/07/16/europe/heiko-maas-trump-comments-intl/index.html>.

## Bibliografia

- Ballantyne Tony., Burton Antoinette (2014). *Empires and the Reach of the Global: 1870-1945*. Cambridge: Belknap Pr - Harvard University Press. Tr. it. (2022). *L'età degli imperi globali*. Torino: Giulio Einaudi Editore.
- Briand Aristide (1930). *Memorandum on the Organization of a Regime of European Federal Union: International Conciliation*. (2013) Literary Licensing: LLC.
- Curtius Ernst R. (1950). *Kritische Essays zur europäischen Literatur*. München: A. Francke. Tr. it. (1963). *Studi di letteratura europea*. Bologna: Il Mulino.
- De Reynold Gonzague L. (1934). *L'Europe tragique. La Révolution moderne. La fin d'un monde*. Paris: Spes.
- Fejtő François (1988). *Requiem pour un empire défunt. Histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie*, Paris: Lieu commun. Tr. it. (1995). *Requiem per un impero defunto. La dissoluzione del mondo autro-ungarico*. Milano: Mondadori.
- Fischer-Galati Stepehen A. (1953). *The Nature and Immediate Origins of the Treaty of Holy Alliance*. In: «History», vol. 38, n. 132.
- Habsburg Otto von (1986). *Geschichte Und Zukunft einer Übernationalen Ordnung*. Wien: Amalthea, 1986. Tr. ir. (1990). *Europa imperiale. Storia e prospettive di un ordine mondiale*. Genova: Ecig.
- Habsburg Otto von (1990). *Discorsi al Parlamento europeo*. Selezione dal 1979 al 1999. A cura del Gruppo PPE-DE del Parlamento europeo. Strasbourg: Dipartimento di Scienze - Documentazione - Pubblicazioni.
- Hobsbawm Eric (1994). *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. New York: Pantheon Books-Random House. Tr. it. (1995). *Il secolo breve: 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*. Milano: Rizzoli.
- Hobsbawm Eric (1989). *The Age Of Empire: 1875-1914*. New York: Vintage Books. Tr. it. (1995). *L'età degli imperi: 1875-1914*. Milano: Mondadori.
- Hofmannsthal Hugo von (1983). *L'Austria e l'Europa. Saggi 1914-1928*, Casale Monferrato: Marietti.
- Kennedy Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House. Tr. it. (1989). *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milano: Garzanti.
- Kennedy Paul (2017). *The Rise and Fall of the Great Powers: Five hundred years of history of fluctuating economic muscle and military might*. Glasgow: Collins.
- Lal Deepak (2004). *In Defense of Empires*. Washington: The American Enterprise Institute for Public Policy Research. Tr. it. (2005). *In difesa degli imperi*. Torino: Lindau.
- Nolte Ernst (1987). *Der Europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus*. Frankfurt am Main: Propyläen. Tr. it. (2008). *La Guerra civile europea 1917-1945. Nazionalsocialismo e bolscevismo*. Milano: Rizzoli.
- Pagden Anthony (2024). *Beyond States: Powers, Peoples and Global Order*. Cambridge: Polity Press. Tr. it. (2023). *Oltre gli Stati. Poteri, popoli e ordine globale*. Bologna: Il Mulino (anteprima all'edizione inglese).
- Pagden Anthony (2022). *The Pursuit of Europe. A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Pistocchi Mario (1931). *Le Destin de l'Europe*. Paris: E. Figuière.

Pozzoli Francesca, a cura di (1999). *Europa. La più nobile, la più bella. Idee e ideali dell'Europa dalle origini ai nostri giorni*. Milano: Bompiani.

Sanguinetti Oscar, Somma Ivo M. (2004). *Un cuore per la nuova Europa. Appunti per una biografia del beato Carlo d'Asburgo*. Crotone: D'Ettoris.

Thiriart Jean (2018). *L'Empire euro-soviétique de Vladivostok à Dublin*. Nantes: Ars Magna, 2018. Tr. it. (2018). *L'Impero euro-sovietico da Vladivostok a Dublino*. Parma: All'insegna del Veltro.

Tuchman Barbara W. (1962). *The Guns of August*. Macmillan: New York. Tr. it. (1963). *1914. I cannoni d'agosto*. Milano: Garzanti.

Willetts John (1984). *The Weimar Years. A Culture Cut Short*. London: Thames and Hudson. Tr. it. (1984). *Gli anni di Weimar. Una cultura troncata*. Milano: Garzanti.

---

## Epistemic Intermediaries and Europe's Defence Turn: Expert Knowledge and the Communication of the CSDP

Sara Pane, Davide Emanuele Iannace

### 1. Introduction

History is once again accelerating under the conditions of permacrisis and poly-crisis, where overlapping and chronic disruptions reshape political, economic, and security landscapes (Hoeffler *et al.* 2024; Lausberg *et al.* 2024). In recent years, the European Union (EU) has faced a succession of transformative crises -the Russian invasion of Ukraine, the resurgence of conflict in the Middle East, and growing uncertainty over NATO's future- that have exerted extraordinary pressure on its strategic posture (Faure & Zurtrassen 2024; Jurčák & Ivančík 2023; Mader *et al.* 2024). Concurrently, a global technological arms race in artificial intelligence (AI), driven by the United States and China, is reshaping defence paradigms worldwide (Clapp 2025). Together, these dynamics are catalyzing a paradigmatic shift: the EU is moving beyond reactive crisis management toward a more assertive geopolitical agency (European Parliament 2023). Yet this transformation is not merely material. Strategic autonomy also needs to be communicatively constructed: the meanings of security, sovereignty, and legitimacy have to be actively forged and stabilized within the public sphere (Doyle & Desta 2021; Kantner 2014). Recent enquiries point to a growing public awareness of Europe's evolving security landscape. Fifty-five percent of Europeans believe the EU is now better prepared to face major crises -including geopolitical instability- than five years ago, and 77% of citizens support the establishment of a common defence and security policy (European Parliament 2024a; 2024b). However, previous studies have shown that defence and security issues influence citizens' attitudes toward the European Union (Sinnott 1995; 1997; 2000). This makes the way these issues are communicated a matter of critical importance. In sensitive domains such as defence, public institutional communication emerges as a strategic instrument of governance and democratic resilience. Security communication often remains technical, opaque, and detached from broader publics, as particularly visible in the case of the Common Security and Defence Policy (CSDP). Within this evolving communicative landscape, a critical but underexplored group -the epistemic intermediaries- gains prominence. Comprising scholars, policy advisors, civil servants, and strategic communicators embedded within the CSDP policy process, these actors

mediate between institutional narratives and public perceptions (Von Soest 2023). Their agency not only shapes how security policies are interpreted by stakeholders but also how the legitimacy of European defence integration is produced under conditions of uncertainty. Despite its growing importance, the nexus between public institutional communication, expert knowledge, and the CSDP remains severely under-researched. Contemporary analyses rarely examine systematically how the EU communicates security through expert networks, or how such communication infrastructures influence legitimacy, trust, and contestation in the defence domain. Addressing this gap, this article investigates two interrelated research questions: (RQ1) How is knowledge about the CSDP framed and transmitted through European public communication to experts acting as intermediaries? (RQ2) How do these European experts position themselves toward the evolving CSDP, and how might their knowledge frames influence broader citizen perceptions? While this study does not directly analyze the discursive content of expert communication, it adopts the perceptions of epistemic intermediaries as a proxy for their communicative framing, thus allowing for an indirect but analytically valuable insight into the ways in which institutional narratives are internalized, mediated, or contested. Rather than surveying citizens directly, this study adopts an innovative perspective by focusing on epistemic intermediaries as key conduits between institutions and public opinion. To address the research questions, it employs a cross-national purposive-sample survey ( $n=129$ ) targeting scholars, civil servants, and policy actors directly engaged in the governance of the CSDP. Participants were selected based on their affiliation with European Union institutions, national ministries of defence and foreign affairs, research centres, and think tanks specializing in European security. Through this analysis, the article illuminates the communicative infrastructures through which the legitimacy of European security governance is precariously constructed -and at times contested- providing insights into future challenges for public institutional communication in a post-crisis, post-consensus Europe.

## **2. Background information**

### **2.1 Strategic autonomy and the structural evolution of the CSDP**

Rather than a steady march toward integration, the CSDP has evolved through cycles of crisis-driven adaptation and contestation, shaped by competing visions of Europe's strategic role and identity. Early post-war initiatives, notably the 1948 Brussels Treaty and the Western European Union (WEU), exposed the structural fragility of European efforts to assert strategic autonomy-understood both as a normative aspiration for independent agency and as an operational capacity for autonomous action. Rather than fostering a self-sufficient security architecture, these efforts were subsumed within NATO's protective framework, embedding Atlanticism as the dominant paradigm of European security (Howorth 2020). The notion of strategic autonomy has remained intrinsically contested. It broadly refers to the European Union's capacity to act independently in security and defence matters without undue reliance on

external actors (Biscop 2022; Howorth 2020). Yet interpretations diverge: for some, it implies full operational independence from NATO and the United States; for others, it entails enhancing European agency within a reinforced transatlantic alliance (Fiott 2022). Strategic autonomy spans operational, political-strategic, industrial, and normative dimensions, each evolving unevenly and often generating internal tensions: advances in industrial capability, for instance, may outpace political consensus, while operational readiness can be undermined by normative divergences among member states. While NATO's security guarantees were indispensable during the Cold War, they also entrenched structural dependencies that would later constrain Europe's autonomous capacity. Throughout both the bipolar and post-bipolar periods, recurring instability along Europe's periphery revealed the limitations of strategic dependence and underscored the need for autonomous crisis management capabilities (Howorth 2020). Yet institutional responses—from the 2003 European Security Strategy (ESS) to the establishment of the European Defence Agency (EDA) in 2004 and the formalization of the CSDP under the 2009 Lisbon Treaty—reproduced a fundamentally intergovernmental logic. Divergences in threat perceptions, strategic cultures, and defence-industrial interests consistently impeded the emergence of a cohesive security identity (Howorth 2012). Formal structures matured, but deeper integration remained hostage to national sovereignty sensitivities. Russia's annexation of Crimea in 2014 and the full-scale invasion of Ukraine in 2022 exposed the fragility of prevailing assumptions regarding a pacified European security order, prompting a recalibration of European strategic thinking. The 2016 European Union Global Strategy (EUGS) articulated a more pragmatic vision of principled engagement, marking a departure from the optimism of the 2003 ESS, which had linked European security to global democratic proliferation (Biscop 2014; 2022). New instruments such as the Coordinated Annual Review on Defence (CARD) and the reconfigured Permanent Structured Cooperation (PESCO) emerged to routinize cooperation and foster an embryonic "community of practice" (Rutigliano 2023). This strategic reorientation necessitated both institutional adaptation and a reconfiguration of Europe's fragmented defence-industrial base. The 2016 European Defence Action Plan, the European Defence Fund (EDF) under Regulation 2021/697, and the 2021 European Peace Facility (EPF) were pivotal steps aimed at consolidating industrial capabilities and enhancing external influence. The systemic shock of Russia's 2022 full-scale invasion accelerated the transition from structural preparation to operational consolidation. In response, the Strategic Compass for Security and Defence, adopted in 2022, provided a comprehensive roadmap, integrating threat analysis, capability targets, crisis preparedness, and scenario planning (European Commission 2023). Denmark's decision to end its defence opt-out, along with the 2024 launch of the European Defence Industrial Strategy (EDIS) and the European Defence Industry Programme (EDIP), further consolidated political consensus and industrial ambitions. The Strategic Compass also reintroduced the previously contested concept of supranational military integration. Although the ambition for a common European army traces back to the failed European Defence Community (EDC) Treaty of 1952, it had re-



remained dormant until the disruptions triggered by Russian aggression. The creation of the European Union Rapid Deployment Capacity (EU RDC) -a modular force capable of projecting up to 5,000 troops across land, air, and maritime domains- represented a notable development in operational capabilities. The first live exercise (LIVEX), conducted in Spain in 2023, demonstrated the Union's growing military readiness. Nonetheless, significant challenges remain. Achieving strategic autonomy demands not only political consensus but also overcoming divergences in operational capabilities, industrial coordination, and normative cohesion. In an era of chronic instability at Europe's borders, questions regarding the legitimacy and effectiveness of a common European security posture have acquired increasing prominence both within policy agendas and in public debate across the Union.

## **2.2 Behavioral and digital innovations in public institutional communication: challenges for the CSDP**

Section 2.1 showed how institutional structures have evolved. Now, strategic communication in the CSDP is strained by the behavioral-digital turn. Policies no longer just deliver public goods; they also signal values and legitimacy (OECD, 2021; Sibony & Alemanno, 2015). In areas like environmental policy or security, framing can be as important as substance. Public institutional communication thus plays an increasingly vital role in enhancing epistemic accessibility and fostering democratic accountability (Belluati & Marini 2019; D'Ambrosi 2019; De Vreese 2003; Lovari & Ducci 2022). At the same time, the integration of behavioral insights (BI) and digital technologies into public communication raises critical normative concerns. While behavioral tools aim to improve governance outcomes by tailoring information to cognitive and emotional patterns, they also risk drifting into forms of manipulative steering. Particularly in security and defence contexts-characterized by technical complexity, strategic ambiguity, and high emotional salience-the use of behavioral communication strategies can subtly constrain public deliberation, challenging fundamental democratic principles of transparency, contestability, and informed consent (Zuboff 2019; 2022). These concerns are compounded by broader transformations in the institution-citizen interface. Digitalization has profoundly reshaped communication logics: networked information flows, algorithmic curation, and participatory platforms have expanded arenas of contestation while complicating coherent narrative construction. Disinformation dynamics have further eroded trust, positioning strategic communication at the heart of effective governance (Belluati & Caraffini 2015; Featherstone 1994; Norris 2011; Pasquino 2012). Within this evolving context, the COVID-19 pandemic marked a critical juncture. Evidence highlights that simplifying complex content and building trust became essential to governance effectiveness during the crisis (Alfonsi *et al.* 2022; European Environment Agency 2016; OECD 2017; 2021; Osborne and Thaler 2010; Smillie & Scharfbillig 2024). Behavioral insights were systematically deployed to enhance the resonance and persuasive capacity of public institutional communication, leveraging citizens' sensitivity to information framing (Ent-

man 1991; 1993; Nelson *et al.* 1997). However, the strategic use of BI is not without risks. Nudging, as originally theorized by Thaler and Sunstein (2008), seeks to guide individuals toward welfare-enhancing decisions while preserving freedom of choice. Yet in high-stakes sectors like security and defence, where strategic narratives are highly normative and emotionally charged, the boundary between legitimate persuasion and non-transparent influence becomes precarious. Without robust ethical safeguards, there is a tangible risk of privileging compliance over genuine democratic engagement, entrenching epistemic asymmetries and marginalizing dissenting voices. Thus, while communication innovations have expanded the effectiveness and reach of institutional action, they need to be critically assessed for their broader impact on democratic legitimacy. Within the CSDP, where public engagement remains relatively low compared to other EU fields, the cultivation of legitimacy through transparent, contestable, and epistemically plural communication strategies is not simply desirable-it is increasingly strategic. The next section explores how public opinion and epistemic intermediaries shape the evolving sense-making environment of European security and defence integration.

### 2.3 Public opinion, epistemic intermediaries, and the construction of CSDP legitimacy

Public opinion has historically occupied an ambiguous role in the development of the European Union's CSDP. Early analyses, notably Posen's (2004) characterization of the EU as composed of "unmartial publics", portrayed European societies as culturally predisposed toward pacifism and strategic disengagement. This thesis of European exceptionalism was further elaborated by Schilde *et al.* (2019), who emphasized normative aversion to military engagement as a structural feature of the European integration project. However, this narrative has been increasingly contested by empirical evidence. Longitudinal Eurobarometer surveys reveal that public support for a communitarian approach to defence integration has remained consistently high-hovering around 70% since the 1990s (*Ibidem*). External shocks, particularly Russia's full-scale invasion of Ukraine, have further catalyzed public demand for a more coherent and assertive EU security posture (Thomson *et al.* 2023). Yet the depth and resilience of this support remain subject to debate. Scholars such as Wagner (2005; 2006) and Tournier (2004) caution that what appears as broad endorsement may in fact reflect a "permissive consensus"-numerically robust yet normatively shallow-rendering it vulnerable to elite contestation and political volatility, as theorized by Hooghe and Marks (2009). Recent analyses by Borri *et al.* (2024) underscore that, while public attitudes toward CSDP integration are broadly favorable, national policy makers remain cautious, acutely aware of the risks of activating latent ambivalences through overly assertive integration strategies. These concerns reflect broader uncertainties surrounding the volatility of public opinion in security domains, where citizen knowledge tends to be limited and opportunities for sustained democratic deliberation remain underdeveloped. Understanding the evolving perceptions of European citizens regarding the CSDP is thus essential, not only for delineating the

boundaries of political feasibility but also for identifying opportunities to construct a more democratically anchored security framework. European institutions have increasingly sought to reframe public opinion from a potential constraint into a strategic resource. Communication efforts now aim to leverage favorable public attitudes to legitimate deeper integration initiatives. As the literature suggests (Manigart 1986; 2003; Rokkan 1960; Schilde *et al.* 2019), public sentiment and media framing have evolved from passive background conditions into dynamic forces actively shaping the lifecycle of security and defence policies. Nevertheless, communicating about the CSDP presents unique challenges. Security and defence issues are not only highly technical but also normatively charged, complicating direct engagement with citizens. In this context, the role of epistemic intermediaries becomes indispensable. The concept of epistemic intermediaries captures a specific category of actors who mediate between complex institutional knowledge and the broader public sphere. Unlike traditional experts, who primarily produce specialized knowledge, or communicators, who merely disseminate predefined narratives, epistemic intermediaries engage in interpretative and translational labor. They selectively frame, simplify, and emotionally calibrate security and defence information, shaping how such knowledge is understood and contested by the public (Boswell 2009; Radaelli 1999; 2017). Their agency is not neutral: epistemic intermediaries operate within fields of power, negotiating between institutional priorities and democratic demands for transparency and contestability. However, epistemic intermediaries should not be treated as a homogeneous category. They vary significantly in their degree of institutional alignment, critical autonomy, and communicative strategies. Some function as near-extensions of institutional narratives, selectively framing information to reinforce official policy objectives. Others maintain a degree of critical distance, interpreting and contextualizing security information in ways that may introduce pluralism and contestation into the public sphere. Intermediaries operate along a continuum ranging from “policy-aligned brokers” to “critical translators”, reflecting diverse epistemic and political commitments (Boswell 2009). In the context of the CSDP, such intermediaries—including policy advisors, legal officers, military planners, and strategic communicators—play a pivotal role in constructing the epistemic and normative boundaries within which European security and defence policies are debated, accepted, or resisted. Their communicative practices are embedded within broader strategic dynamics, particularly acute in the security and defence domain where secrecy, urgency, and normative contestation intersect. Rather than merely facilitating understanding, intermediaries may selectively frame narratives that align with institutional priorities or political agendas. Their translational labor thus acquires a political dimension, influencing which interpretations of the CSDP become dominant, legitimate, and actionable. This dynamic introduces a potential for the reproduction -and at times amplification- of institutional biases, raising critical concerns about transparency, contestability, and pluralism within the evolving communicative architecture of European security governance. In an era characterized by chronic uncertainty, fragmented publics, and contested legitimacy, the communicative agency of epistemic

intermediaries is central to the resilience of the CSDP. Institutional robustness alone is insufficient. The transparency, quality, and contestability of communicative practices are equally vital for ensuring that European security governance remains responsive, credible, and democratically anchored. This study advances this understanding by examining how CSDP insiders perceive, frame, and transmit knowledge about European security and defence, and by analyzing the broader implications for the legitimacy and effectiveness of the European Union's security and defence integration project. In doing so, it addresses critical gaps in existing research concerning the interplay between strategic communication, public opinion, and epistemic mediation in shaping the evolving contours of European strategic autonomy.

### 3. Methodology

This study investigates European experts' perceptions and knowledge of the CSDP, treating their perceptions as *proxies* for understanding how knowledge about the CSDP is framed and mediated through public institutional communication. While the research does not directly analyze the discursive content of expert communication, it employs the perceptions of epistemic intermediaries as an indirect but analytically valuable lens through which to explore how institutional narratives are internalized, mediated, or contested within professional networks. A quantitative research design was adopted, drawing methodological inspiration from established instruments such as the Eurobarometer and the European Social Survey, while adapting their operational frameworks to the specificities of a highly specialized audience. Data collection was conducted through an online survey disseminated via a purposive snowball sampling strategy, targeting individuals directly involved in European security and defence affairs. Initial seeds were recruited from research centers, think tanks, universities, ministries of defence, and other relevant institutional and non-institutional settings. All 27 EU member states' ministries of defence were contacted to maximize coverage across public authorities. The initial sample was constructed through a multi-step process that combined prior field knowledge with systematic outreach strategies. First, a literature review helped identify key individuals, institutions, and themes within the CSDP domain. This was followed by targeted searches using commercial search engines, employing keywords such as "Defence", "Research", "Centre", and "Think Tank". In parallel, scholarly databases such as Scopus were systematically queried to cross-reference relevant keywords, authors, and institutional affiliations. Additional sources included institutional reports and official documentation. To complement these efforts, the researchers also relied on their professional networks, using platforms such as LinkedIn and issuing targeted invitations to consultants and private-sector experts with demonstrated experience in European security and defence policy. This dual recruitment strategy was designed to broaden the scope of epistemic coverage and mitigate the self-reinforcing biases typically associated with snowball sampling. Nonetheless, several limitations need to be acknowledged. Snowball sampling, by

design, can introduce biases related to network proximity and professional homogeneity, potentially leading to an overrepresentation of institutionally aligned or like-minded individuals. Despite efforts to diversify the pool, the final sample of 129 respondents shows a marked concentration from specific national contexts, particularly Italy (62%). This geographic skew may reflect both the researchers' institutional positioning and unequal access to expert networks across the EU. Additionally, the absence of a probabilistic sampling frame precludes statistical generalizability. The findings should therefore be interpreted not as representative of the entire population of European defence experts, but as analytically instructive insights drawn from a strategically relevant, though non-exhaustive, segment of the epistemic community. Future research would benefit from employing stratified or quota-based sampling designs, expanding geographic reach, and incorporating comparative perspectives between expert and citizen populations to enhance external validity. The notion of "expert" was operationalized following Christensen's (2021) conceptualization, identifying individuals with scientific, academic, or professional expertise relevant to policy-making. Eligibility required a minimum of three years of direct engagement -through research, professional practice, or advisory roles- with security and defence issues. This criterion was clearly communicated at the beginning of the survey to ensure the self-selection of qualified participants. The survey instrument collected demographic and background information, assessed respondents' self-perceived knowledge of the CSDP, and explored their perceptions regarding the policy's communication, accessibility, and legitimacy. All questionnaire items are reproduced in full in appendix A (*authors sent the questionnaire to the editors*). To ensure conceptual clarity and internal consistency, the questionnaire underwent a pre-test phase involving three external experts familiar with the CSDP domain. Their feedback led to minor refinements in question wording and sequencing, enhancing the instrument's reliability without altering its analytical structure. Data collection took place between February 14 and April 30, 2024. The period was marked by significant developments in the EU's security landscape, including the launch of the EDIS and ongoing political responses to Russia's full-scale invasion of Ukraine. This timing was strategically chosen to capture expert perceptions in a moment of heightened policy salience and evolving communicative demands. Focusing on epistemic intermediaries, rather than the general public, aligns with the theoretical orientation of this study. The aim is not to measure patterns of mass reception but to illuminate the communicative infrastructures through which legitimacy in EU security governance is constructed during a formative phase. By privileging the perspectives of those who interpret, filter, and reframe institutional messages, the study contributes to a deeper understanding of how strategic narratives in defence are legitimized -or contested- within elite communicative environments.



#### 4. Findings and discussion

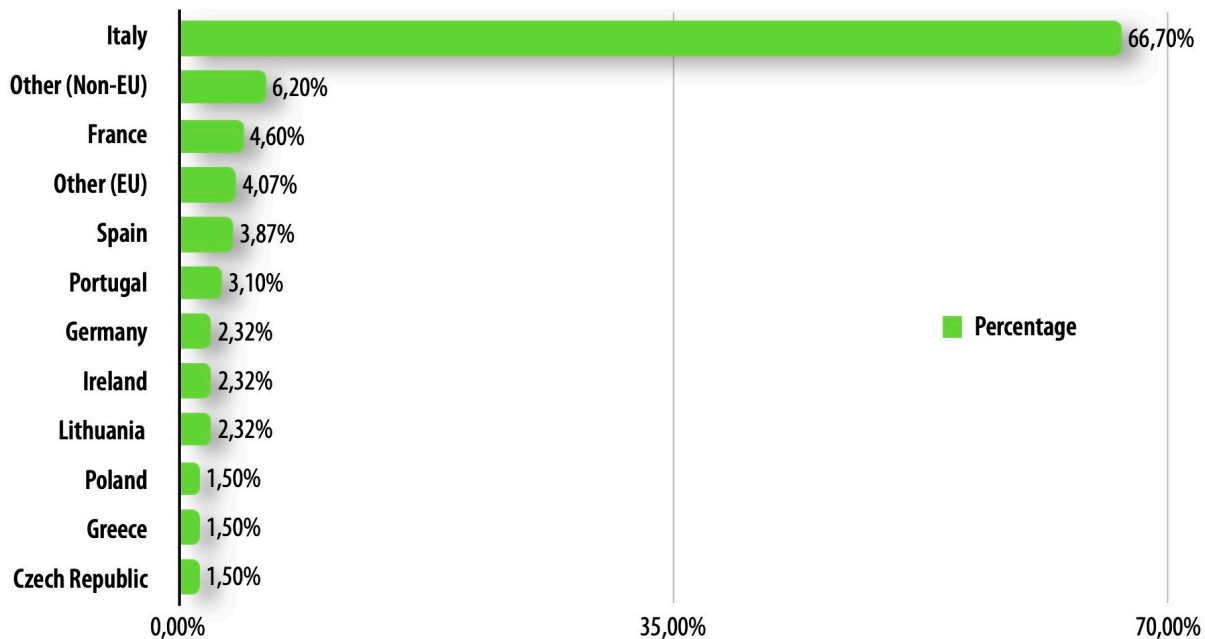


Figure 1. Geographic distribution of survey respondents by nationality

Data was collected from 129 respondents from 16 EU countries. 6.2% have an extra-European nationality. Among all of the respondents, almost all of them currently live within the European Union, in particular in Italy and Belgium (62% and 8.5%, respectively). By including an 'extra-EU' response option, the research acknowledges the increasingly transnational nature of security and defence policy expertise. Although the implications of this dimension are not fully explored in this study, it highlights potential dynamics extending beyond the EU framework and suggests avenues for future research. Moving beyond this brief aside, the analysis of the sample reveals that men and women respectively comprise 62.8% and 36.4% of the sample, with a small minority opting not to disclose their gender or identifying with non-binary gender forms. Participants indicated their age to be between the 25-39 years (62.8% of the sample). Overall, the sample's educational profile is characterized by a high level of education: approximately 29% of the sample holds a second-level master's degree, and around 23% has obtained a Ph.D. qualification. In line with this, the majority of the sample reported their employment status as student (34.1%) and non-managerial white-collar worker (30.2%).

Approximately 54.3% of respondents indicated that they are currently employed by institutions or organisations focused on the study and analysis of European issues, such as research centers, universities, and think tanks. This item was designed to distinguish between individuals who are professionally and actively engaged with European affairs at the time of data collection and those whose engagement may derive from previous academic training, professional experience, or consultancy roles, but who nonetheless possess relevant expertise. This differentiation was necessary to capture a broader spectrum of epistemic intermediaries, including those operating



at the margins of formal institutional settings. It thus allows for the positioning of participants along a continuum of expertise.

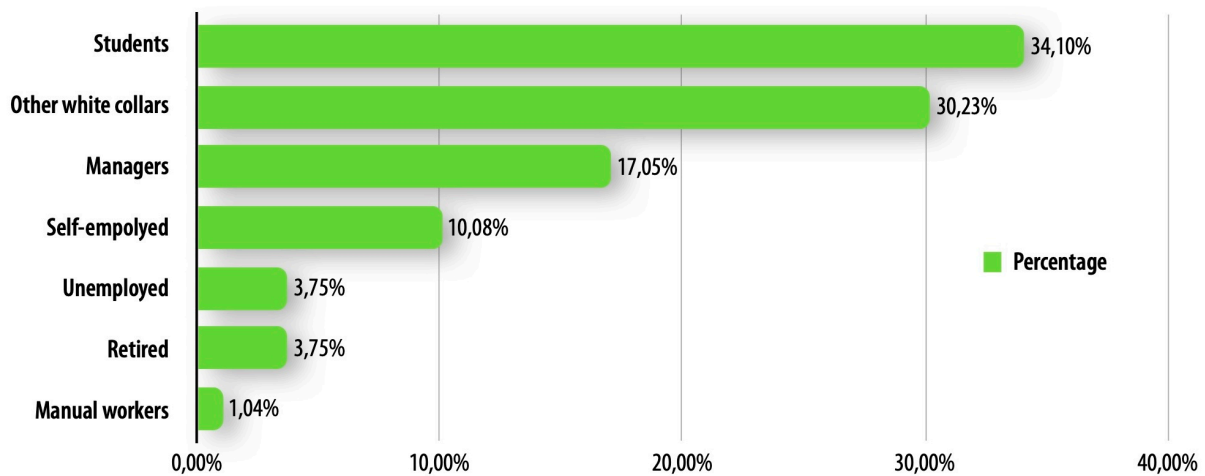


Figure 2. Respondents' professional backgrounds

Furthermore, the media consumption habits of participants are recognized as a significant factor in shaping public opinion toward policies, as posited by agenda-setting theory, which explores how media exposure influences individual attitudes and knowledge structures (McCombs & Shaw 1972). Accordingly, the first section of the questionnaire asked respondents to indicate the channels they most frequently use to stay informed about the CSDP. In line with established research on multichannel media consumption, a comprehensive strategy was employed that incorporated a diversified array of information channels to ensure robust data collection (Tables 1, 2).

| Most used sources of information for CSDP                                | Percentage |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| Institutional channels (ministerial websites, etc.)                      | 30,2       |
| Scientific journals, online or printed                                   | 22,5       |
| Social networks and online blogs                                         | 18,6       |
| Printed or online newspapers                                             | 10,1       |
| I do not seek information on European Common Security and Defence Policy | 7,7        |
| General magazines, online or printed                                     | 4,6        |
| Cable or internet television                                             | 3,9        |
| Other                                                                    | 1,5        |
| Radio, including podcast                                                 | 0          |
| I do not know                                                            | 1,1        |

Table 1. Primary information sources used by respondents to access CSDP-related content

Among the respondents surveyed, institutional channels - such as ministerial websites and official EU platforms - emerged as the

primary source of information on the CSDP, cited by approximately 30% of participants. Scientific publications, both in print and online formats, constituted the second most

frequently used source, informing 22.5% of the sample. Notably, social media platforms followed closely, with 18.6% of respondents indicating that they relied on these channels to stay updated on CSDP-related developments. This distribution points to a hybrid information environment in which formal institutional outputs coexist with academic discourse and emerging digital ecosystems. These data suggest that institutional channels and scientific publications constitute the primary epistemic infrastructures through which expert knowledge of the CSDP is both framed and accessed, thereby reinforcing the technocratic disposition of European Union communication in defence affairs. This pattern reflects not only a preference for first-order sources -such as legislative texts, official communiqués, and white papers- but also a broader logic of authority that privileges institutional proximity and formalized expertise. Scientific literature, particularly peer-reviewed journals and policy reports, emerges as a secondary yet significant vector for reinforcing pre-existing knowledge regimes and legitimizing interpretive frameworks. The role of digital platforms, while more ambivalent, warrants closer attention. The use of social networks among respondents -many of whom possess substantial professional experience in security and defence- suggests a shifting communicative ecology in which traditional boundaries between institutional and informal knowledge circulation are increasingly porous. On professional platforms such as LinkedIn, epistemic communities tend to self-organize into semi-public arenas for knowledge exchange, policy dissemination, and reputational signaling.

These environments operate simultaneously as arenas of visibility for research centers and think tanks, and as discursive echo chambers where thematic affinities amplify selected narratives (Terren & Borge 2021; Colleoni *et al.* 2014). In this hybrid setting, social media assumes a dual role: it functions as a space for reflexive professional dialogue while also replicating the algorithmic biases and selective exposure dynamics that characterize contemporary information ecosystems. The expert reliance on such channels thus reveals a subtle tension between the search for epistemic credibility and the risks of cognitive homophily and communicative fragmentation. Only 10% of respondents reported relying on printed or online newspapers as a primary source of information on the CSDP, while a noteworthy 7.7% indicated that they do not seek information on the topic at all. This latter finding was somewhat unexpected, particularly given the purposive sampling of individuals engaged in European security and defence. Nevertheless, its inclusion proves analytically valuable, as it captures a segment of experts who, despite their professional involvement in CSDP -related domains, do not actively engage with external information sources on the subject. While this phenomenon merits further investigation- particularly in relation to issues of information saturation, institutional knowledge dependence, or role -specific information asymmetries- it lies beyond the scope and objectives of the present study.

In a symmetrical manner, table 2 presents the sources least relied upon by the epistemic intermediaries involved in the study to gather information about the CSDP.

The least used sources of information for respondents to stay informed about the CSDP include cable or internet television (18.6%), social networks (17.8%) and radio and podcasts (10.9%). Although radio/podcasts never appear as anyone's most-used

| Less used sources of information for CSDP           | Percentage |
|-----------------------------------------------------|------------|
| Cable or internet television                        | 18,6       |
| Social networks and online blogs                    | 17,8       |
| Radio, including podcasts                           | 10,9       |
| Printed or online encyclopedias                     | 9,3        |
| General magazines, online or printed                | 7,7        |
| Institutional channels (ministerial websites, etc.) | 7,7        |
| I do not seek information on European CSDP          | 7,0        |
| Scientific Journals, online or printed              | 5,4        |
| Printed or online newspapers                        | 4,6        |
| I do not know                                       | 3,1        |

Table 2. Information sources least used by respondents to access CSDP-related content

gies of epistemic intermediaries. Understanding that divergence is a crucial avenue for future research. This constitutes a critical area for further research, particularly in terms of understanding the differential media ecologies that shape expert versus citizen knowledge of European security and defence issues. The data reveal a nearly symmetrical division in the sample regarding the use of social networks as a source of information about the CSDP: 17.6% of respondents explicitly reject social networks for this purpose, while 18% identify them as a primary source. This polarization suggests that, even within epistemic intermediary communities, social networks are highly contested spaces in terms of informational legitimacy. On the one hand, a segment of experts appears willing to integrate social media into their informational practices, likely leveraging platforms for rapid updates, professional networking, and access to institutional outputs. On the other hand, an almost equivalent segment remains skeptical, possibly due to concerns about information reliability, disinformation risks, or perceived epistemic noise. This internal fragmentation highlights a broader tension between the opportunities offered by digital environments for knowledge dissemination and the enduring need for information control and validation in sensitive policy domains like security and defence. It also reflects the differentiated trust architectures that characterize contemporary communicative ecosystems, where experts selectively curate their exposure to digital content based on perceived credibility and strategic relevance. Moreover, approximately 7% of the respondents reported that they do not seek information on the CSDP at all. This finding, although concerning a minority of the sample, is nonetheless significant given the expert profile of the participants. It suggests that even within epistemic communities ostensibly engaged with European security and defence issues, informational disengagement or selective ignorance may occur. This phenomenon may reflect several underlying factors: high levels of institutional trust that reduce the perceived need

source (0 % in Table 1), 10.9 % of experts still list them among their least-preferred outlets (Table 2), indicating that while no one ranks them first, a notable minority ranks them near the bottom. This finding is especially striking given the boom in security-and-defence podcasts since 2022: the expert class surveyed here simply isn't following that trend. It remains an open question whether these formats are more popular among the general public—a potential bottom-up dynamic that would contrast with the media ecologies

for external information, overreliance on tacit knowledge acquired through professional practice, or strategic disinterest in certain policy domains. Further research would be necessary to unpack these dynamics. Overall, these results provide critical insights into the cognitive self-positioning of epistemic intermediaries regarding European security and defence, offering a deeper understanding of potential knowledge gaps and perceptions of communicative sufficiency. In this context, table 3 focuses specifically on the respondents' self-assessed knowledge about the CSDP. It presents the results from the survey section dedicated to evaluating how participants perceive their own level of information concerning the CSDP, their familiarity with procurement processes, and their assessment of the quality and accessibility of information related to defence topics.

| Question                                                                                                                                                 | Mean<br>(scales always from<br>1 to 7) | Working within<br>an institution<br>specializing in European<br>Union issues | Not-working within<br>an institution<br>specializing in European<br>Union issues |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Self-rating knowledge of EU affairs                                                                                                                      | 4.95                                   | 5.12                                                                         | 4.69                                                                             |
| Importance of knowing CSDP                                                                                                                               | 5.53                                   | 5.62                                                                         | 5.42                                                                             |
| Self-rating informed about CSDP                                                                                                                          | 4.41                                   | 4.6                                                                          | 4.20                                                                             |
| Self-rating informed about common<br>procurement in defence                                                                                              | 3.89                                   | 4.1                                                                          | 3.68                                                                             |
| Prioritizing being informed on national<br>defence over EU defence (inverted<br>question, higher value represent<br>tendency toward the national sphere) | 4.53                                   | 4.47                                                                         | 4.59                                                                             |
| Sufficiency of information on security<br>and defence provided by EU institutions                                                                        | 2.89                                   | 2.93                                                                         | 2.83                                                                             |
| Accessibility of information about<br>common security and defence                                                                                        | 4.01                                   | 4.01                                                                         | 4.12                                                                             |
| Accessibility of information about<br>common security and defence<br>delivered by EU institutions                                                        | 3.53                                   | 3.44                                                                         | 3.64                                                                             |

Table 3. Respondents' self-assessment of knowledge, policy priorities, and perceptions of public institutional communication on the CSDP

The participants tend to rate the importance of knowing the CSDP highly, with a mean score of 5.53. This consciousness toward the CSDP is partially reflected by the knowledge they self-rate, at 4.95, and on how much they consider themselves as informed on the topic, with a mean value for the entire sample of 4.41. Tendentially, for the three items, the sub-sample of people working into institutions related to EU affairs have always some decimal points more as mean, while people outside of this sub-sample have instead an opposite effect.

Notably, the lowest reported value (2.89) corresponds to the respondents' perception of the sufficiency of information provided by EU public communication on

security and defence topics. Similarly, the mean value regarding the perceived accessibility of information disseminated through EU institutional channels also reflects a degree of criticality (3.53), highlighting the fragility of EU public institutional communication in this policy area. Furthermore, a significant gap emerges between respondents' self-assessed knowledge of general aspects of European policy and their familiarity with more technical dimensions, as illustrated by the example of defence sector procurement, which registered a lower mean score (3.89). This disparity underscores the challenges associated with communicating complex and technical aspects of the CSDP, even among professionally engaged intermediaries.

Moreover, regarding their self-assessment of knowledge about the CSDP, respondents revealed a greater tendency to be informed about national security issues rather than on EU ones (mean score: 4.53), indicating a stronger emphasis on the national dimension. The disparity between general policy knowledge (4.41) and specialized knowledge -particularly in areas such as defence procurement (3.89)- is also noteworthy. This suggests that, even among experts, familiarity with technical and operational aspects of European defence remains limited. Despite a general consensus on the need for enhanced coordination and cooperation at the European level, defence and security issues continue to represent a contentious domain among participants. Specifically, when security is framed broadly (mean score: 4.97), respondents exhibit a higher degree of support compared to when the frame explicitly emphasizes defence. Furthermore, approximately half of the respondents consider defence to be primarily a national responsibility, contending that it should remain under the authority of individual member states rather than being centralized at the EU level. In contrast, economy (5.91) and environment (5.22) emerge as the most pressing issues on which EU institutions should focus their efforts (Table 4).

| Issues                         | Total group | Institutional employees | Non-institutional employees |
|--------------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------------|
| Environment                    | 5.22        | 5.53                    | 4.83                        |
| Security                       | 4.97        | 5.26                    | 4.62                        |
| Economy                        | 5.91        | 6.34                    | 5.40                        |
| Health                         | 4.59        | 4.83                    | 4.29                        |
| Immigration                    | 4.77        | 4.97                    | 4.53                        |
| Other                          | 3.69        | 3.64                    | 3.76                        |
| Defence is a national priority | 3.66        | 3.44                    | 3.92                        |

Table 4. Respondents' perceptions of strategic policy priorities for the European Union

The notion of a unified European military force receives moderate support from respondents, with mean scores of 4.57 and 4.63. In contrast, there is strong consensus regarding the critical role of NATO in ensuring the defence of the European Union, reflected in a higher mean rating of 5.69. This suggests that, in the perception of par-



ticipants, individual European countries would not be capable of effectively responding to emerging security threats without the collective defence guarantees provided by NATO. This sentiment can be partly attributed to the acknowledged inadequacy of military equipment and capabilities across Europe. A pronounced consensus also emerges regarding the need for increased investment in European defence policies and the establishment of more effective collective defence arrangements (mean score: 5.22). In addition, participants express agreement that defence decisions should be collectively determined by the European Union and its member states through structured and coordinated mechanisms (5.26). These findings point to a strong demand for enhanced European-level coordination and cooperation in defence policy-making, emphasizing the necessity of greater collaboration among member states. Furthermore, a significant majority of participants supports the idea that citizens should be afforded greater opportunities for consultation and involvement in decision-making processes related to the CSDP (4.79). However, despite this positive attitude toward citizen involvement, respondents rate the European Union's current ability to empower citizens in this domain relatively low (2.93), indicating a substantial gap between the perceived desirability of citizen participation and its practical implementation.

## 5. Conclusions

This study has examined how experts embedded within the governance ecosystem of the CSDP perceive, access, and evaluate institutional communication on European defence. By focusing on epistemic intermediaries -actors positioned between institutional narratives and public opinion- the analysis contributes to a growing literature interrogating the communicative foundations of EU legitimacy in a post-crisis security environment. The findings reveal a structural tension: while experts broadly support deeper integration in security and defence, they also express critical skepticism about the accessibility, sufficiency, and clarity of EU-level communication in this domain. Self-assessed knowledge of general EU affairs tends to exceed familiarity with more technical components-such as defence procurement-highlighting a cognitive asymmetry that persists even among policy insiders. The continued reliance on institutional and scientific sources, coupled with divided attitudes toward digital platforms, reflects a fragmented communicative ecology that both enables and constrains knowledge circulation. These results challenge the assumption that strategic communication in high-stakes policy domains can depend solely on behavioral nudging or digital amplification. Instead, they suggest that the legitimacy of the CSDP increasingly rests on communicative infrastructures that are not only persuasive but also transparent, dialogic, and epistemically plural. The observed gap between institutional intent and perceived clarity underscores the limits of technocratic framing, particularly in policy areas closely tied to identity, sovereignty, and democratic consent. Crucially, the study foregrounds the strategic role of epistemic intermediaries in shaping both the diffusion and contestation of CSDP nar-



ratives. As translators, framers, and sense-makers, these actors do not merely transmit information; they co-produce legitimacy. Future research should further explore the stratified nature of this epistemic field, investigating how institutional proximity, professional socialization, and ideological orientation shape communicative agency within the EU security apparatus. Methodologically, the study offers a proof of concept for expert-centered approaches to public opinion research, while acknowledging its geographic and sample limitations. Future investigations would benefit from broader geographic coverage, longitudinal data, and comparative designs that integrate both citizen and expert perspectives. In an era where geopolitical volatility collides with internal democratic fragility, the EU's ability to sustain trust and responsiveness in security governance will increasingly depend on the credibility of its communication. As the Union transitions from permissive consensus to contested integration, communicative legitimacy can no longer be treated as a secondary concern. It rather represents a core dimension of strategic autonomy. A promising line of further inquiry lies in evaluating how security and defence are framed for broader publics -not only for experts- and how such communication affects citizen understanding, trust, and engagement across diverse media and ideological contexts. This includes examining recent preparedness initiatives, such as the *White Paper for European Defence - Readiness 2030* and the Commission's "resilience kit" launched in 2025 which position security communication within a politically charged symbolic landscape<sup>1</sup>. In this context, public institutional communication may be interpreted either as responsible resilience or as ideologically charged alarmism, exposing the fragility and politicization of public opinion in times of strategic uncertainty.

---

<sup>1</sup> Joint Communication from the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy outlining the European Preparedness Union Strategy and its action plan of 30 measures to strengthen the EU's capacity to anticipate, prevent, and manage threats and crises of all kinds (JOIN (2025) 130 final, 26 March 2025).

## References

- Alfonsi Chiara, Varazzani Carlotta, Yan Tan Ethel Hui, Sullivan-Paul Michaela (2022). *Public communication trends after COVID-19: Innovative practices across the OECD and in four Southeast Asian countries*. OECD Working Papers on Public Governance No. 49. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/cb4de393-en>.
- Belluati Marinella, Caraffini Paolo (eds) (2015). *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*. Rome: Carocci.
- Belluati Marinella, Marini Rolando (2019). "Ripensare all'Unione Europea. La nuova ecologia del suo spazio comunicativo". *Problemi dell'informazione*, XLIV/1, 3-28. <https://doi.org/10.1445/92853>
- Biscop Sven (2014). *EU foreign policy between the revolution and the status quo* (Policy Brief No. 9). Brussels: Institute for European Studies.
- Biscop Sven (2022). *EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Brussels: Egmont Institute.
- Borri Rossella, Isernia Pierangelo, Mingardi Carlotta, Olmastroni Francesco (2024). *European Public Opinion on the Challenges and Future of EU Foreign and Security Policy*. Florence: European University Institute. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/76474>
- Boswell Christina (2008). "The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union immigration policy". *Journal of European Public Policy*, XV/4, 471-488. <https://doi.org/10.1080/13501760801996634>
- Christensen Johan (2021). "Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda". *Policy & Politics*, XLIX/3, 455-471. <https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037>
- Clapp Sebastian (2025). *Defence and Artificial Intelligence* (EPRS | European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, PE 569.580). Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769580/EPRS\\_BRI\(2025\)769580\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769580/EPRS_BRI(2025)769580_EN.pdf)
- Colleoni Elanor, Rozza Alessandro, Arvidsson Adam (2014). "Echo Chamber or Public Sphere? Predicting Political Orientation and Measuring Political Homophily in Twitter Using Big Data". *Journal of Communication*, LXIV/2, 317-332. <https://doi.org/10.1111/jcom.12084>
- D'Ambrosi Lucia (2019). *La comunicazione pubblica dell'Europa*. Rome: Carocci.
- De Vreese Claes (2003). *Communicating Europe*. London: British Council, The Foreign Policy Centre. <https://www.fpc.org.uk/publications/communicating-europe/>
- Doyle Kieran, Desta Tedla (2021). "An analysis of Common Security and Defence Policy's (CSDP) strategic communication (StratCom)". *Journal of Politics and Law*, XIV, 56-67. <https://doi.org/10.5539/jpl.v14n2p56>
- Entman Robert M. (1991). "Framing U.S. coverage of international news". *Journal of Communication*, XLI/4, 52-65. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1991.tb02328.x>
- Entman Robert M. (1993). "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm". *Journal of Communication*, XLIII/4, 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- European Commission; High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European*

- Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Preparedness Union Strategy* (JOIN(2025) 130 final), Brussels, 26 March 2025. Available at: [https://commission.europa.eu/document/download/526806b6-c4e1-43d1-81b7-947308efbab1\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/526806b6-c4e1-43d1-81b7-947308efbab1_en)
- European Environment Agency (2016). *Communication, environment and behaviour: A scoping study on the links between public communication, environment policy implementation and behavioural science*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2800/417530>
- European Parliament (2023). *Common Security and Defence Policy*. In: *Fact Sheets on the European Union – 2024*. Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU\\_5.1.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_5.1.2.pdf)
- European Parliament (2024a). *European Parliament Eurobarometer – Perceptions of EU Crisis Management*. Brussels: European Parliament. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3220?etrans=ro>
- European Parliament (2024b). *Standard Eurobarometer 101 – Spring 2024*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Communication. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>
- Faure Samuel B. H., Zurtrassen Dimitri (2024). *The EU Defence Industrial Strategy: the "Colbertist revolution" will have to wait*. Brussels: Egmont Institute. <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2024/03/LUHNIP-WP1.24-EU-Defence-Industrial-Strategy-.pdf>
- Featherstone Kevin (1994). "Jean Monnet and the democratic deficit in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, XXXII, 149-170. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x>
- Fiott Daniel (2022). *Strategic Autonomy: Towards European Sovereignty in Defence?*. Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS). <https://www.iss.europa.eu/content/strategic-autonomy-towards-european-sovereignty-defence>
- Hoeffler Catherine, Hofmann Stéphanie C., Mérand Frédéric (2024). "The polycrisis and EU security and defence competences". *Journal of European Public Policy*, XXXI/10, 3224-3248. Special Issue: *Escaping the Politics Trap? EU Integration Pathways Beyond the Polycrisis*, eds. Francesco Nicoli, Jonathan Zeitlin. <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2362762>
- Hooghe Liesbet, Marks Gary (2009). "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus". *British Journal of Political Science*, XXXIX/1, 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Howorth Jolyon (2012). "Decision-making in security and defence policy: Towards supranational inter-governmentalism?". *Cooperation and Conflict*, XLVII/4, 433-453. <https://www.jstor.org/stable/45084701>
- Howorth Jolyon (2020). "EU-NATO cooperation: the key to Europe's security future". In: Sweeney Simon, Winn Neil (eds). *EU-NATO Relations*. London: Routledge, 152-157.
- Jurčák Vojtech, Ivančík Radoslav (2023). "The conflict in Ukraine – a turning point for security and defence of the EU?". *Security Dimensions*, XLIV/44, 84-101. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.1744>
- Kantner Cathleen (2014). "The European public sphere and the debate about humanitarian military interventions". *European Security*, XXIII/4, 409-429. <https://doi.org/10.1080/09662839.2014.890595>

- Lausberg Philipp, Maurice Eric, Rayner Laura (2024). *Making the EU Fit for the Permacrisis*. Brussels: European Policy Centre, *Foresight Paper*, No. 2. [https://www.epc.eu/content/REGROUP\\_foresight\\_paper.pdf](https://www.epc.eu/content/REGROUP_foresight_paper.pdf)
- Lovari Alessandro, Ducci Gea (2022). *Comunicazione pubblica*. Milan: Mondadori Università.
- Mader Matthias, Neubert Moritz, Münchow Felix, Hofmann Stephanie C., Schoen, Harald, Gavras Konstantin (2024). Crumbling in the face of cost? How cost considerations affect public support for European security and defence cooperation. *European Union Politics*, XXV(3), 483-503.
- Manigart Philippe (1986). "Organisational Relations in the Sphere of National Defence". *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, Nos. 1111-1112.
- Manigart Philippe (2003). "Public Opinion and European Defence". In: Kuhlmann Jürgen, Callaghan Jean (eds). *Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues*. Hamburg: Nomos, 327-345. <https://homes.izmirekonomi.edu.tr/aburgin/IREU%20426%20Governance%20of%20the%20EU/Eurobarometer%20146%20Public%20Opinion%20about%20European%20defence.pdf>
- McCombs Maxwell E., Shaw Donald L. (1972). "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly*, XXXVI/2, 176-187.
- Nelson Thomas E., Clawson Rosalee A., Oxley Zoe M. (1997). "Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance". *American Political Science Review*, XCI/3, 567-583. <https://doi.org/10.2307/2952075>
- Norris Pippa (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2017). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>
- OECD (2021). *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>
- Osborne George, Thaler Richard (2010). "We can make you behave". *The Guardian*, 28 January. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/jan/28/we-can-make-you-behave>
- Pasquino Gianfranco (2012). "Deficit democratico". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XLII/3, 417-430. <https://doi.org/10.1426/38615>
- Posen Barry R. (2004). ESDP and the Structure of World Power. *The international spectator*, XXXIX(1), 5-17. <https://doi.org/10.1080/03932720408457057>
- Radaelli Claudio M. (1999). "The public policy of the European Union: whither politics of expertise?". *Journal of European Public Policy*, VI/5, 757-774. <https://doi.org/10.1080/135017699343360>
- Radaelli Claudio M. (2017). "Technocracy and European Union public policy making". In: D. Levi-Faur (ed). *Technocracy in the European Union*. London: Routledge, 30-52.
- Regulation 697/2021. *Regulation (EU) No 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697>
- Rokkan Stein (1960). "Citizen Participation in Political Life". *International Social Science Journal*, XII (special issue), 7-99.

- Rutigliano Stefania (2023). "Ukraine Conflict's Impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO)". *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2023/2, 765-777. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/686>
- Schilde Kaija E., Anderson Stephanie B., Garner Andrew D. (2019). "A more martial Europe? Public opinion, permissive consensus, and EU defence policy". *European Security*, XXVIII/2, 153-172. <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1617275>
- Sibony Anne-Lise, Alemanno Alberto (2015). "The emergence of behavioural policy-making: A European perspective". In: Alemanno Alberto, Sibony Anne-Lise (eds). *Nudge and the Law: A European Perspective*. Oxford: Hart Publishing, 1-25.
- HEC Paris Research Paper No. LAW-2015-1084. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004669>
- Sinnott Richard (1995). "Bringing public opinion back in". In: Niedermayer Oskar, Sinnott Richard (eds). *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press, 11-33.
- Sinnott Richard (1997). *European Public Opinion and the European Union: The Knowledge Gap*. Oxford: Oxford University Press.
- Sinnott Richard (2000). "Public opinion and European integration: permissive consensus or premature politicization?". In: Nacos Brigitte, Shapiro Robert Y., Isernia Pierangelo (eds). *Decision Making in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 247-264.
- Smillie Laura, Scharfbillig Mario (2024). *Trustworthy Public Communication: How Public Communicators Can Strengthen Our Democracies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Joint Research Centre, European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/695605>
- Terren Ludovic, Borge Rosa (2021). "Echo chambers on social media: A systematic review of the literature". *Review of Communication Research*, IX, 194-225. <https://pdfs.semanticscholar.org/f59b/014ffec3bc910aca5695f5966e49f02f1e60.pdf>
- Thaler Richard H., Sunstein Cass R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thomson Catarina, Mader Matthias, Münchow Felix, Reifler Jason, Schoen Harald (2023). "European public opinion: united in supporting Ukraine, divided on the future of NATO". *International Affairs*, XCIX/6, 2485–2500. <https://doi.org/10.1093/ia/iia241>
- Tournier Vincent (2004). "Aux armes Européens? Les opinions publiques face à la PESC: Les raisons d'un blocage". In: Terpan Frédéric (ed). *La PESD: L'UE peut-elle gérer les crises?*. Toulouse: Presses de l'IEP de Toulouse, 272-301.
- Von Soest Christian (2023). "Why do we speak to experts? Reviving the strength of the expert interview method". *Perspectives on Politics*, XXI/1, 277–287. <https://doi.org/doi:10.1017/S1537592722001116>
- Wagner Wolfgang (2005). *The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy*. Paris: European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper No. 57.
- Wagner Wolfgang (2006). "The democratic control of military power in Europe". *Journal of European Public Policy*, XIII/2, 200-216.
- Zuboff Shoshana (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: PublicAffairs.

Zuboff Shoshana (2022). "Surveillance capitalism or democracy? The death match of institutional orders and the politics of knowledge in our information civilization". *Organization Theory*, III/3.





---

## Ukraine – EU Cooperation for Post-War Recovery and Eurointegration

Oleksandr Sharov

### 1. Introduction

Since the start of Russia's full-scale war of aggression against Ukraine in February 2022, the European Union has provided Ukraine with financial, military and humanitarian support on an unprecedented level, includes macro-financial assistance, financial support through the Ukraine Facility, humanitarian aid and military assistance from Member States and through the European Peace Facility, as well as support to EU Member States hosting Ukrainian refugees. On Spring 2025, the support to Ukraine from 'Team Europe' – comprising the EU and its Member States – amounts to €143 billion (Peters, Melo Almeida 2025).

The war is still ongoing, despite the strong support of the European Union for Ukraine and the unconventional peacekeeping efforts of the Trump Administration. That said, it is clear that in the long term, the pull of EU integration, rather than US patronage, will be more important for Ukraine. And Ukraine's trajectory towards the EU should not come as a surprise, as it is an ongoing process driven by geography and economic interdependence (Bechev 2025). There are stumbling blocks along the way. However, Ukraine and the EU are not stopping their work to prepare Ukraine for accession.

Ukraine and the European Union face an important dual task: 1) the post-war recovery of Ukraine's economy and 2) ensuring the European integration processes, which should end with Ukraine accession to the EU as a Member State. Each Party has its own reasons to be interested in achieving these goals. And if for Ukraine such interest stems from the very need for the economic survival of the country and its subsequent development, then for the EU countries it is conditioned by the security need to have an economically developed and stable territory on their Eastern borders and the logic of the Enlargement Policy.

As for the duality of the specified task, it is conditioned by the fact that the European intensification of Ukraine is impossible without the restoration of its economy. At the same time, the restoration of the economy of Ukraine should take into account the interests of both Ukraine (whose worthy place in the system of the global economy can be ensured only through innovative development), and the EU (whose economic structure requires significant development of innovative industries).

## 2. Post-War Recovery

### 2.1 General Remarks

Before starting to analyse of the expertise of different countries regarding post-war recovery it should be assumed that the intensity of hostilities (and, accordingly, the degree of destruction) in these countries was different. In that, we precede from the fact that in Art. 2 of the Geneva Convention on the Protection of the Civilian Population in Time of War provides that

the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them. The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets with no armed resistance. Although one of the Powers in conflict may not be a party to the present Convention, the Powers who are parties thereto shall remain bound by it in their mutual relations. They shall furthermore be bound by the Convention in relation to the said Power, if the latter accepts and applies the provisions thereof (Geneva Convention 1949). (Similar norms are also provided by other Geneva Conventions).

The data presented in Figure 1 show that despite its undoubted importance, post-conflict international aid is generally insignificant. As a result, the most successful reconstruction processes (such as in Bosnia, Eastern Slavonia and Kosovo) had exceptionally high levels of international aid, while the least successful (such as DR Congo and Afghanistan) had relatively low levels

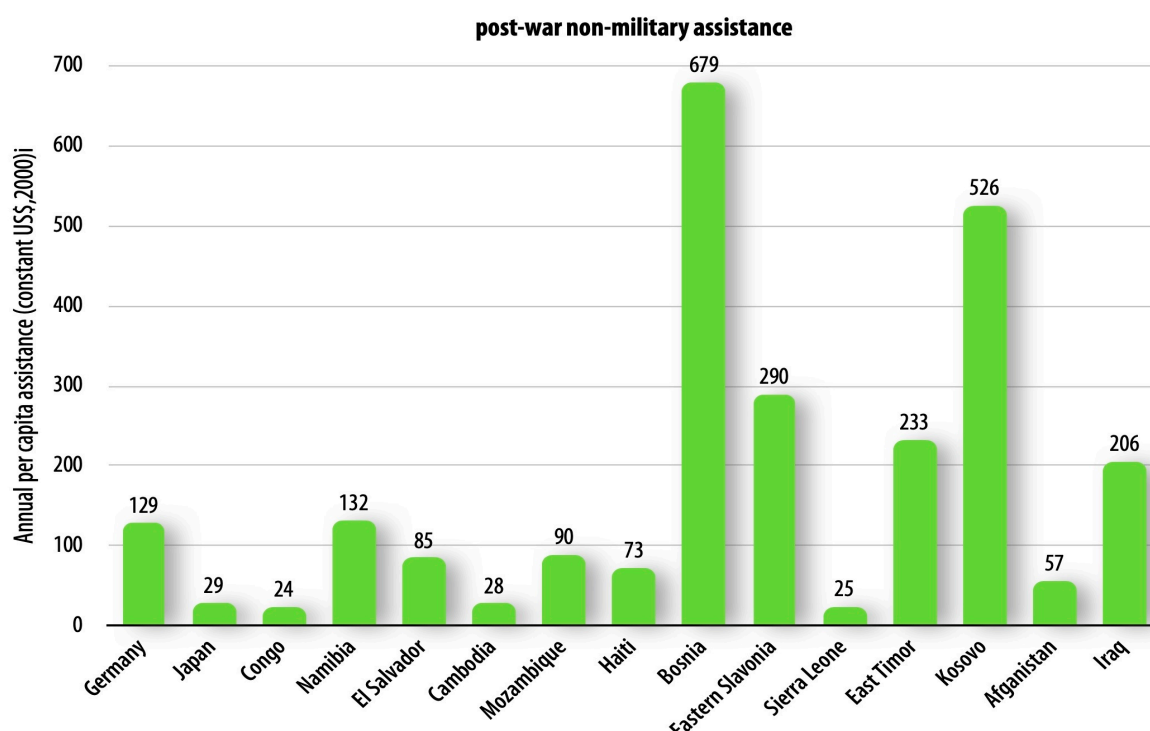


Figure 1. Post-war non-military assistance in first two post-war or post peace agreement years. Source: Dobbins J. et al, 2005:239

At the same time, it is difficult to talk about a direct correlation. For example, relatively medium aid levels for Germany and low levels for Japan nevertheless led to a miraculous recovery after World War II, while high levels of aid in East Timor and Iraq did not produce the expected results and were accompanied by continued violence. This allowed experts from the Post-war Reconstruction and Development Unit (PRDU), University of York to conclude that

[h]igh levels of aid financing may thus be viewed as, broadly speaking, necessary but not sufficient to facilitate an effective post-conflict recovery. The manner in which that assistance is provided—using which modalities, through which actors, to what sectors and to what end—will prove decisive (Barakat 2009:1070-1071).

The total amount of direct documented damages inflicted upon Ukraine's infrastructure due to the full-scale invasion by Russia as of January 2024 stands at \$155 billion (at replacement cost) (Report on damages 2024). It means that the Restoring External Sustainability and Long-Term Growth of the Ukrainian Economy, first of all, provides for the post-war recovery of the economy. The Government and all Ukraine's Society tries to do it the best. The government has raised its forecast for economic growth 2024 year to 4% from the previous target of 3.5% due to better preparedness for energy sector challenges. The government's conservative scenario for 2025 envisages a 2.7% increase in GDP as the war, security risks, expected energy deficit and staff shortages will limit growth.

The World experience points to **three main ways** of post-war modernization: independent, based on international aid, and combined.

As an **independent** path of modernization, we can mention the example of the USA (which came out of the Second World War economically strengthened on the basis of structural restructuring, which was carried out during the war period before the opening of the Second Front in Europe) and Finland (which was forced to carry out structural restructuring in the direction of industrialization in order to fulfil its obligations regarding material/industrial reparations in favour of the USSR. At the same time, Finland was forced to refuse participation in the so-called **Marshall Plan**, on the basis of which the recovery of Western European countries was carried out and which was the most successful example of the **second way** of restoring the economy destroyed by the war.

It should be noted that the Marshall Plan was not an example of **purely international financing** of post-war reconstruction. The same can be said about the Post-War Reconstruction of Iraq (2003-2012). At the beginning of the reconstruction program, most of the money came from the US and its multiple funds, with additional support from the international community. Later, as Iraqi oil production and exports began to recover, a substantial amount of Iraq's capital investment was allocated to reconstruction activities.

Perhaps the best example of purely international financing is the post-war reconstruction of Bosnia and Herzegovina. But lasting almost a decade, from 1995 to 2004, Bosnia and Herzegovina's post-war economic reconstruction is considered the lost decade by some researchers. The financial package for the country's reconstruction

included official grants, concessional loans, and private sector inclusion schemes from the European Union, the World Bank, USAID, the EBRD and other agencies. Despite numerous international programmes, including the EU-led Stability Pact, the reconstruction failed to address the needs of locals. In particular, the Dayton Agreement and the Stability Pact were set mainly by the international community (with input from Bosnian elites). This lack of ownership on the part of the majority of Bosnians had detrimental effects:

the international community was able to set the agenda and influence the enactment of pieces of legislation relevant to reform; it had much less leverage on their actual implementation. Although in most of the cases the local politicians have not openly opposed the transition process, they have subsequently demonstrated no commitment to its advancement (Kohladze, Martynkevych 2023).

Instead, the most effective and successful examples of economic recovery (in Germany and Japan) were based on a **complex approach**: combining the Marshall Plan and the Erhard reforms — in Germany and the Dodge Plan/line and a series of own reforms (in the late 1940s and early 1950s) — in Japan. It means, that success was reached in the case the recovery programs were developed "on the ground" and perceived by the national authorities and society as "their own" (Erhard's reforms, revival of Japan and Korea).

The current Geopolitical and Geoeconomic state of the World shows that **no country can independently solve global problem it faced**. Therefore, such **Programs require the widest possible international support**.

## 2.2 New Marshall Plan?

As numerous studies have noted, certain parallels can be found when examining the history of the Post-War Recovery of Western Europe after World War II and the implementation of the Marshall Plan.

The idea of a Marshall Plan for Ukraine began to be discussed quite a long time ago.

In particular, back in early January 2014, more than forty scientists from different countries of the world appealed to their governments to organize a "new Marshall Plan" for Ukraine (Support Ukrainians, 2014). Unfortunately, it seems that the governments did not hear or, in any case, did not heed this call. However, politicians and the public continue to insist on the implementation of this idea. Anders Aslund, a well-known researcher from the Peterson Institute for International Economics (USA), absolutely rightly, in our opinion, noted out two important points that make the topic of a new "Marshall Plan" for Ukraine relevant: first, he considers the war that the Kremlin started against Ukraine to be the cause of the economic catastrophe, and second, Ukraine needs to restore its economy, "like Europe after World War II" (Support Ukrainians 2014). And although there is talk of a "new Marshall Plan", in reality we are not talking about some kind of "double 2". After all, the "Marshall Plan" is simply a "world brand", a universally recognized model of an effective program of international aid for economic recovery. In its absence, we could talk about a "new Dawes Plan", a "new

Young Plan”, perhaps it would be more appropriate to talk about a “new Lend-Lease”.

In this context, it should be noted that the success of the Marshall Plan was largely due to the fact that it was, in fact, a **plan for practical European integration**, and the very idea of European integration had been developing since the middle of the 19th century. - that is, it was the **basis of the Marshall Plan**.

The history of the Ukraine’s recovery plan is also closely linked to the European Union and the idea of European integration.

Already in May 2022, the European Commission noted that Ukraine’s reconstruction will require comprehensive support to rebuild the country for the future. The European Union and its Member States confirmed that they are prepared to play a major role in this regard. Therefore, it was proposed Ukraine reconstruction platform, which should bring together the Ukrainian government, the European Union and its Member States, the European Investment Bank as well as international partners, financing institutions, organisations, experts and interested parties. EU support for reconstruction is linked to the implementation of reforms and anti-corruption measures consistent with its European path.

The European Commission admitted that the overall reconstruction of Ukraine will require comprehensive support to rebuild the country after the war damage, to create the foundations of a free and prosperous country, anchored in European values, well integrated into the European and global economy, and to support it on its European path (European Council 2022).

Of course, the European Union’s participation in such a new Marshall Plan raises a number of questions regarding compliance with the Union’s budget rules. However, as experts point out, there are various possible solutions to this problem (Rubio 2022: 8). The first is that mobilizing available EU funds is the fastest way to respond to short-term emergencies. The EU will likely have to accompany short-term assistance with new funds both for the reconstruction of Ukraine after the war and to support the enlargement process. Although it should be borne in mind that the possibilities for using available EU funds in response to some new strategic priorities due to the war are limited by the existing eligibility rules (for example, regarding the diversification of gas supplies). At the same time, unlike the COVID-19 outbreak (which caused similar problems), the full-scale war against Ukraine began at the moment when the Union was launching a new EU Multiannual Financial Framework (MFF), which created great scope for reprogramming, since many EU funds have not yet been allocated to specific projects and even fewer have been implemented.

Another problem has arisen recently, in connection with Hungary's negative position on both aid to Ukraine and its accession to the EU. Naturally, the EU would like to secure unanimous support, but, as EU foreign policy chief Kaja Kallas said to Ukrainian journalists, it has alternative plans in case Hungary vetoes Ukraine's accession to the bloc. "We have a plan B and a plan C. But we are focused on plan A, which is to get unanimous support" (Krychkovska 2025).

By our opinion, as a financial basis of the "Marshall Plan for Ukraine", a special fund to support Ukraine, which has already been created by Great Britain, Denmark,



Lithuania and Iceland, can be used. (Parallel funds created by Japan and Sweden can also be joined to a single program). Of course, the main amounts must come from the frozen reserves of the aggressor country. Significant amount may be offered by international financial institutions and the United States of America. It is clear that negotiations regarding this problem should be considered as one of the main tasks for the Ministry of Foreign Affairs with the participation of the relevant executive authorities (ministries of finance and economy) and the National Bank of Ukraine.

At the same time, international financial organizations (IMF, World Bank, EBRD, European Investment Bank, etc.) can form the basis of a group of international financial donors for the Program of post-war Ukraine's economic recovery. It can be expected that the governments of the EU, the United States, the United Kingdom and possibly some other countries (Australia, Japan, etc.) will also join it.

The issue of using frozen Russian assets to help Ukraine (including for the Post-War Recovery of the Economy) is somewhat separate. Meanwhile, this is a very significant resource and the European Commission is taking the necessary steps in this direction. Thus, in May of this year the formal decision taken in the General Affairs Council on the Commission's and High Representative's proposal to use the proceeds from immobilised Russian assets for Ukraine (European Commission 2025).

Finally, it is important that the G-7 authorized representatives reaffirmed that, consistent with our respective legal systems, Russia's sovereign assets in our jurisdictions will remain immobilized until Russia ends its aggression and pays for the damage it has caused to Ukraine. They also agreed that private sector mobilization will be important in the recovery and reconstruction of Ukraine, with costs estimated by the WBG at US\$524 billion over the next decade. We collectively commit to help build investor confidence through bilateral and multilateral initiatives. To this end, in addition to the ongoing support through the MIGA SURE (Support for Ukraine's Reconstruction and Economy) trust fund, we will work, including through the Ukraine Donor Platform, with the Government of Ukraine, international financial institutions (IFIs), and the insurance industry towards removing the blanket ban imposed on Ukraine as soon as possible (G7 Statement 2025).

### **3. Ukraine's Eurointegration**

As for EuroIntegration of Ukraine, one should stress that the European Union, which is based on the Rome Agreement of 1957, concluded by six countries of Western Europe, gradually expanded and strengthened, and came close to the borders of Ukraine. And now the EU, which has 27 members, has joined not only Malta and Cyprus, which have been waiting for their turn for a long time, but also our former partners in the Soviet Union — the Baltic republics (Estonia, Lithuania and Latvia), as well as neighbours from of the Socialist Camp — Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, Romania, Bulgaria and Croatia. One should not forget about the European aspirations of the Western Balkan countries, as well as Ukraine's neighbours — Moldova, Georgia, and, of course, Turkey.

Ukraine's long road to signing an association agreement was almost derailed by political interference from Moscow, which was, however, thwarted by the direct expression of popular will which is known as the *Maidan 2014*. Following eight years of thorough work on the implementation of the EU-Ukraine Association Agreement, Ukraine has submitted its application for membership on February 28, 2022, five days into Russia's brutal full-scale invasion of Ukraine. Upon receiving the candidate status in June 2022, Ukraine opened a brand-new chapter of relations with the EU. The new status, however, was complemented by seven additional recommendations by the European Commission (regarding improving of Ukraine's legal system). Now, most of them are implemented or in process of implementation. The next step for Ukraine in the accession marathon is the start of the negotiations. Negotiations are a complicated process that usually takes between three and seven years. They are structured around 35 chapters of the EU law — the so-called EU *acquis communautaire*. Basically, the chapters are 35 policy areas in which Ukrainian legislation has to be approximated to the EU law. Later on, when all 35 chapters are closed, an accession treaty is signed. It should be supported by the European Parliament and ratified by the parliaments of all 27 member-states and the Ukrainian parliament. This completes the Ukrainian accession journey and Ukraine becomes a full member of the European Union.

Such way, the EU's commitment to creating the Rebuilding Ukraine Plan and the reconstruction platform represents a step towards the 'alignment of Ukraine's economy to the EU. It also was reaffirmed by the fact that the European Council granted to Ukraine the country EU membership candidate status in June 2022. The Lugano Declaration for Ukraine's post-war recovery as well commits to help 'Ukraine throughout its path from early to long-term recovery, and linking this to Ukraine's European perspective and EU candidate country status'.

On its part, Ukraine has demonstrated a strong commitment to implementing the Association Agreement and the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. European integration issues are at a higher level in the government, as they are coordinated by the Vice — Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration. Cooperation between the EU and Ukraine is not limited to government structures: active work is carried out at the inter-parliamentary level, and the Ukraine-EU Civil Society Platform has been established to involve civil society. The Platform was established on 16 April 2015, and has members on each side. On the EU side, it comprises EESC members and permanent observers from European civil society networks (Business Europe, European Services Forum, ETUC, Euro Coop, European Disability Forum and the EaP Civil Society Forum) (EU-Ukraine 2025). Ukraine is represented by the Ukrainian Institute of International Policy, the Ukrainian Capital Markets Association, employers' organizations, free trade unions, etc.

As some experts noticed, today's geopolitical turbulences require fundamental change and revision of conventional EU domestic and external policies, including the EU enlargement process which Ukraine brought back to the top of the EU agenda. Back in 2004-05, enlargement was a potent framework to trigger wide-scale Europeanization of ex-communist countries from central and eastern Europe, includ-

ing some former Soviet republics. In 2022, EU accession was applied to boost the war effort of Ukraine and to enhance the potency of European common values when they are defended on the battlefield. If so, the question can then be raised whether Ukraine's further accession process will continue to be framed by the so-called "accession through war" approach, or whether it will ultimately comply with the "gradual integration" track. There is no obvious answer to this question at least till the war in Ukraine is over. Most likely, Ukraine will deal with all these tracks since it is the first and only one candidate country in history of European integration that embarked upon meticulous accession process while an exhausting war effort threatens its existence as independent state. It implies the reformatting of the EU accession process as not only the exercise to align candidate countries with demanding "Copenhagen criteria" but also refining it as a tool to ensure security and peace and post-war recovery of Ukraine (Petrov 2023).

Such way, it is essential to ensure that Ukraine's Recovery Plan is aligned with the Ukrainian people's vision for the future and that its reform agenda serves Ukraine's membership in the European Union (Kohladze, Martsynkevych 2023). As experts noted, EU accession should be a driver of reforms in Ukraine [...], and the EU will be able to improve its own functioning as a result (Åslund, Kubilius 2023:82). So, Ukraine's membership will significantly strengthen the EU's economic power (Åslund, Kubilius 2023:94). This is directly related to the challenges facing the European Union according to the findings and recommendations of the well-known (Draghi Report 2024).

As noted in the (EIB Investment Review 2024:1), EU companies prioritize investment in replacement rather than expansion (which is in stark contrast to US companies, where 47% prioritize capacity expansion over the next three years, compared to 26% of EU companies). The decline in green investment (i.e. establishment of new enterprises) thus contrasts with the widespread recognition at European level of significant structural investment needs for innovation. Of course, this applies to almost every Member State. However, such investment would be most effective in a newly created economy (where there would be no contradictions between old and new industries). From this perspective, investment in the post-war economy of Ukraine, a new EU member, would, in addition to what has been said above, contribute to improving Europe's position in the global geo-economic system, creating a completely new reality.

In this way, two tasks can be combined, each of which requires huge amounts of funding that the European Union would hardly be able to afford separately.

#### 4. Conclusions

Taking in the consideration this approach and summing up the analysis of the EU's Role in Restoring External Sustainability and Long-Term Growth of the Ukrainian Economy, as well as the practice and prospects of financial assistance from the EU in the process of Ukraine's accession to the Union (Pre-accession aid), it is necessary, first of all, to point out **three key factors** that determine the essence and mutual benefit of such cooperation:

- firstly, pre-accession financial aid (including financial grants as well as private investments) is a standard practice for the European Union in relations with candidate-countries;
- secondly, the Post-War Recovery of Ukraine's economy will meet the interests of both Ukraine and the EU (since regardless of the process of Ukraine's accession to the EU, it will create a powerful economic barrier and a logistics hub for communication with Central Asia and the Far East on its eastern borders);
- thirdly, further investments in the Post-War economy of Ukraine — a new member of the EU — would contribute to the improvement of Europe's position in the global geo-economic system, creating a completely new reality.

The EU understands the need to provide candidate countries with the necessary financial assistance to implement reforms and ensure additional development necessary for smooth entry into all EU structures and programs after joining the Community. To this end, the EU has accumulated extensive experience in developing special assistance programs.

But by our opinion mentioned above factors requires a comprehensive approach in the form of a well-thought-out tailor-made financial cooperation program between the EU and Ukraine, which will include both standard steps and new approaches to solving problems. This is due, in addition to the three factors mentioned above, to the unprecedented situation when the accession process is carried out during war and post-war period for candidate country.

Thus, Ukraine's Government could includes in the plan of the negotiations on accession to the EU a discussion with the European Commission on the need to develop a special pre-accession aid program similar to the PHARE and CARDS programs developed for individual countries and regions earlier - for Ukraine, Moldova and Georgia (as the next candidate countries), or even just for Ukraine (taking into account both the uniqueness of the political conditions in which such accession will take place, and the possible significant time difference between the accession of the mentioned countries to the EU).

The conducted studies also allow us to state that for financial pre-accession assistance, an important role is played not only by direct budget grants and subsidies, but also by private investments directed to relatively high-tech industries. In this regard, it can be **recommended** that:

- Ukraine's Government discuss with the European Commission possibility to make clear positive signal about Ukraine's Accession as soon as possible before the official announcements about the date and procedure of admission to the EU of Ukraine, taking into account that it contributes to the attraction of private FDI to Ukraine's Economy.
- Ukraine's Government will organise the screening of FDI from the point of view of the interests of common security and compliance with the economic priorities of the EU. Such a selective approach must be implemented already at the pre-accession stage.

- Ukraine's Government and the Verkhovna Rada (the parliament) will increase Ukraine's own investment in R & D with understanding that the usage of the technological advantages of FDI requires preliminary preparation of the appropriate scientific base.

It is also should be taking into consideration that as some expert noted maybe the best EU tool for assisting countries in joining the Union is Twinning: an EU member state becomes a "twin" for a government agency of the country joining the EU (Åslund, Kubilius 2023:92). Taking into account the experience of other countries, it can be recognized that the experience of neighbouring Poland seems to be the most suitable for Ukraine (taking into account political, economic and historical factors). (On a practical level, this means the desirability of widely involving Polish specialists as advisers on the use of EU financial aid, especially at the regional level).

Of course, this assumes the other party's desire to act as such twin partner. But we can state that there are signals of such readiness. For example, a training session for entrepreneurs from Podkarpacie was organized in Rzeszow, which is to help them get involved in the process of rebuilding Ukraine. It was attended by representatives of the Polish Investment and Trade Agency and the National Economy Bank. The meeting concerned UN procurement for Ukraine. United Nations Project Services Offices are to be established in Rzeszow and Warsaw (Bartman 2024).

Therefore, one could recommend that the Ukrainian government officially address the Polish government with a proposal for Twin Partnership in the process of Ukraine's accession to the EU.

It is also should be used Poland's precedent of exception to the Accession rules: When Poland became a member of the EU, it was allowed to waive some of the conditions for accession, particularly those relating to the environment, agriculture and fisheries. The EU should take a similar approach to Ukraine, giving the country more time to adopt EU environmental standards, which require a significant amount of money.

Despite international financial support, Ukrainians will also have to show understanding and sacrifice, at least following the example of the population of South Korea, when the earnings of Korean labour emigrants abroad were used as collateral for government loans or the population gave their gold jewellery to banks at an undervalued price in won in order to replenish official Foreign Exchange Reserves of the state during the financial crisis of 1997-98: then 3.5 million citizens gave their gold to pay off debts to the IMF (\$58 billion) (Holmes 2016). Most likely, the Government will have to roll out a large program of "Recovery Bonds" (the same as the "Military bonds" currently operates).

A state of war always causes additional needs for funds, both for conducting hostilities and for rebuilding destroyed facilities. One of the sources of the necessary funds may be the resources of the so-called "diaspora", by which, for the purposes of this study, we understand all ethnic Ukrainians and citizens of Ukraine, regardless of ethnicity, who permanently or temporarily live abroad. (Although, for example, the Prime Minister of Kosovo in a similar situation preferred the term "expatriates" (Diaspora 2024), (which is closer to the concept of "forced emigrants"). Ukraine has long



been among the ten countries with the largest diaspora (national communities abroad), which increased significantly after the full-scale Russian invasion in 2022.

The traditional method of receiving funds from this population group is remittances. This method is also actively used by Ukrainians, whose transfers from abroad, according to the World Bank, were the largest in Europe and Central Asia before the Russian invasion, with a record high of \$18.2 billion in 2021. However, the National Bank of Ukraine publishes a slightly lower, but quite high figure of \$14 billion. After the full-scale invasion, a certain decrease in the volume of private transfers to Ukraine was recorded, to \$11.3 billion.

However, the use of such receipts for priority or strategically important needs is complicated by the fact that the funds go to private recipients and enter the budget or central bank reserves indirectly (through tax payments or currency exchange).

Sometimes diaspora remittances even have negative consequences. The money sent in this way increases local consumption, often causing inflation. As a rule, the result is a speculative increase in property values a few years after the first wave of migration. There is also an abnormal appreciation of the national currency due to the relatively large share of remittances in foreign currency. This slows down development, as it increases the pressure on the weak macroeconomic framework.

From this perspective, the authorities are interested in obtaining funds directly from the diaspora. A tool that allows to solve this problem are the so-called “diaspora bonds”.

Diaspora bonds are debt instruments issued by a country — or potentially a sub-sovereign organization or private corporation — to attract financing from its diaspora abroad. These bonds serve as a means for governments to leverage the resources and loyalty of their diaspora communities by offering them the opportunity to invest in their country of origin. Essentially, diaspora bonds function as a form of sovereign debt security, with expatriates purchasing bonds issued by the government of their home country.

In the case of Ukraine, it is also necessary to point out the connection with the European integration process. Given that, it would be desirable to obtain EU guarantees for Ukrainian bonds for the diaspora. In particular, the issuance of such bonds could be carried out within the framework of the general EU sovereign bond program. Of course, a possible option would be to obtain guarantees from the governments of individual EU countries where the largest number of Ukrainian expatriates live - Poland, Germany, Italy, Portugal. This would give additional attractiveness to the bonds, given that as a result of the war, Ukraine's credit rating fell below investment grade. Under such conditions, financing a rapid post-war revival without broad international assistance is practically impossible, and a partial replacement of direct loans and subsidies for payment guarantees may be better perceived by the governments of partner countries.

So, Ukraine's Government (Ministry of Finance) could have to apply European Partners to assist as for issue of Ukrainian Diaspora bonds guaranteed by European Union (for ex., by the European Commission or the European Central Bank) as well as



prominent EU countries within large number of Ukrainian emigrants and refugees (ex., Germany, France, Italy).

Such an approach, from our point of view, will meet the interests of both Parties and contribute to the achievement of the dual goal we indicated at the beginning of this article.

## References

- Åslund A., Kubilius A. (2023) *Reconstruction, Reform, and EU Accession for Ukraine* Stockholm: *Frivärld*, 82
- Barakat S., Zyck S.A. (2009) *The Evolution of Post-conflict Recovery*. Routledge: *Third World Quarterly*, 30 (6) 1070,1071
- Bartman D. (2024) Odbudowa Ukrainy - szkolenie dla przedsiębiorców z Podkarpacia. *TVP3 Rzeszów* <https://rzeszow.tvp.pl/83666844/odbudowa-ukrainy-szkolenie-dla-przedsiębiorców-z-podkarpacia> [In Polish]
- Bechev D. (2025) The Key to Ukraine's Future Lies in Europe // *Carnegie Russia Eurasia Center - Politika*, May 20 <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2025/05/ukraine-eu-future?lang=en>
- "Diaspora Investments Window" is launched (2024) *Prime Minister Office*, July 16 <https://kryeministri.rks-gov.net/en/blog/the-diaspora-investments-window-is-launched/>
- Dobbins J., Jones S.G., Crane K., Rathmell A., Steele B., Teltschik R., Timilsina A. (2005) *The UN's Role in Nation Building: From the Congo to Iraq*. Arlington, VA, *RAND Corporation* 239
- Draghi Report (2024). *The future of European competitiveness Part A. A competitiveness strategy for Europe – Brussels: European Commission, September 2024*, 66 p.
- EIB Investment Survey 2024: European Union overview – *Luxembourg, EIB*, 40 p. [https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-council-decision-use-proceeds-immobilised-russian-assets-ukraine-2024-05-22\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-council-decision-use-proceeds-immobilised-russian-assets-ukraine-2024-05-22_en)
- European Commission (2025). *Commission welcomes Council decision on the use of proceeds from immobilised Russian assets for Ukraine* // *European Commission*, May 22 [https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-council-decision-use-proceeds-immobilised-russian-assets-ukraine-2024-05-22\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-welcomes-council-decision-use-proceeds-immobilised-russian-assets-ukraine-2024-05-22_en)
- European Council conclusions on Ukraine (2022). *European Council*, May 31 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-on-ukraine-30-may-2022/>
- EU-Ukraine Civil Society Platform' (2025) *European Economic and Social Committee* <https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-ukraine-civil-society-platform>
- G7 Statement (2025) *G7 Finance Ministers and Central Bank Governors' Communiqué* // *G7*, May 22 [https://g7.canada.ca/en/news-and-media/news/g7-finance-ministers-central-bank-governors-communiqué/?fbclid=IwY2xjawKcXhFleHRuA2FlbQlXMAbicmlkETfYtJhyUHlyN21yalRIU2xwAR7\\_1kfycip42\\_lk-fDVjJFKskdDYpVVxPWkRyN8ksKjYK6uFmgIEJk3-fYHsw\\_aem\\_wlNWzFYR9bchmzRUIxGJYg](https://g7.canada.ca/en/news-and-media/news/g7-finance-ministers-central-bank-governors-communiqué/?fbclid=IwY2xjawKcXhFleHRuA2FlbQlXMAbicmlkETfYtJhyUHlyN21yalRIU2xwAR7_1kfycip42_lk-fDVjJFKskdDYpVVxPWkRyN8ksKjYK6uFmgIEJk3-fYHsw_aem_wlNWzFYR9bchmzRUIxGJYg)
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (1949) *United Nation Human Rights Office of the High Commissioner* <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war>
- Holmes F. (2016) 'How Gold Rode To The Rescue of South Korea' *Forbes*, Sept, 27 <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2016/09/27/how-gold-rode-to-the-rescue-of-south-korea/>
- Kohladze M., Martsynkevych V. (2023) *The reconstruction of Ukraine: lessons from the post-war recovery in Bosnia and Herzegovina and Georgia*. *CEE Bankwatch Network* 5 [https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2023/04/2023\\_04\\_14\\_The-reconstruction-of-Ukraine\\_lessons-from-the-post-war-recovery-in-Bosnia-and-Herzegovina-and-Georgia.pdf](https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2023/04/2023_04_14_The-reconstruction-of-Ukraine_lessons-from-the-post-war-recovery-in-Bosnia-and-Herzegovina-and-Georgia.pdf)

Krychkovska U. (2025) EU diplomacy chief on Hungary's Ukraine veto: one opposing nation cannot hold all others hostage // *Ukrainian Pravda*, 10 May <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2025/05/10/7511625/>

Peters T., Melo Almeida A. L. (2025) State of play: EU support to Ukraine: Payments, reform and investment, use of immobilised Russian assets // *European Parliament*, April [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769573/EPRS\\_BRI\(2025\)769573\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769573/EPRS_BRI(2025)769573_EN.pdf)

Petrov R. (2023) Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War" v "Gradual Integration". *European Papers*, 8(3) 1057-1065

Report on damages to infrastructure from the destruction caused by Russia's military aggression against Ukraine as of January 2024. *Kyiv School of Economics* [https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Eng\\_01.01.24\\_Damages\\_Report.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Eng_01.01.24_Damages_Report.pdf)

Support Ukrainians and they can help us build a fairer Europe (2014) / *The Guardian*, Friday 3 January

Ukraine Relief and Reconstruction. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2022) *Brussels: European Commission*, 18/05/2022 3 [https://commission.europa.eu/document/download/28ba5c16-19b2-4ee7-88db-5ee765c5571d\\_en?filename=ukraine-relief-reconstruction\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/28ba5c16-19b2-4ee7-88db-5ee765c5571d_en?filename=ukraine-relief-reconstruction_en.pdf)

---

## The Fractured Legacy of Antitotalitarianism. Political Usage of a Discursive Frame in EU Memory Politics and Beyond

Andrea Apollonio, Raffaele Alberto Ventura

### 1. Introduction

Through the resolution of 19 September 2019, on the Importance of European remembrance for the future of Europe (EP 2019) – the latest in a series of official acts moving in this direction since the VI legislative term (2004-2009) – the European Parliament reaffirmed its commitment to the principles of antitotalitarianism. This resolution reiterates the condemnation of the so-called totalitarian regimes, whether of fascist or communist origin, emphasising the necessity of preserving historical memory to prevent the resurgence of illiberal ideologies.

The categorisation of fascism and communism under the overarching framework of totalitarianism has not been universally well-received, to use a euphemism. It has been said that it is a rhetorical term and a relic of the Cold War. Certainly, totalitarianism is an essentially contested concept (Gallie 1969) as its definition and empirical applications remain debated. Today, we are witnessing its massive exploitation in cultural industries and political discourse. Dystopia has become a pervasive motif in contemporary cultural production, spanning Young Adult literature, TV series, and superhero films<sup>1</sup>. It has been co-opted by right-libertarian movements to

---

Andrea Apollonio, Postdoc. research fellow, Université Libre de Bruxelles, IEE/Cevipol, [andrea.apollonio@ulb.be](mailto:andrea.apollonio@ulb.be)  
Raffaele Alberto Ventura, University of Turin, EHESS, [raffaelealberto.ventura@unito.it](mailto:raffaelealberto.ventura@unito.it)

<sup>1</sup> The antitotalitarian imaginary is evident in examples such as George Orwell's *1984* (adapted into numerous films and referenced extensively in popular culture), Margaret Atwood's *The Handmaid's Tale* and the revival of Philip K. Dick's works, culminating in the Amazon series *The Man in the High Castle*. Similarly, television series such as *Black Mirror* draw on themes of surveillance and control that resonate with antitotalitarian concerns, showcasing how the concept has been absorbed and transformed into a central motif of cultural production. But it is in Young Adult literature that the antitotalitarian imaginary has made its most striking appearance, capturing the imaginations of a new generation: the subgenre known as "dystopia" has been one of the most prolific over the past 15 years. One prominent example is Suzanne Collins's *The Hunger Games* trilogy, where the totalitarian Capitol exerts brutal control over the districts through propaganda, surveillance, and orchestrated violence. Similarly, Veronica Roth's *Divergent* series depicts a society rigidly divided into factions, with authoritarian structures suppressing individuality and dissent. James Dashner's *The Maze Runner* series also reflects antitotalitarian themes, as young protagonists resist manipulation and control in a dystopian, experimental environment. Not even to mention all the movies and novels that deal with life under the Third Reich (from *Schindler's List* to *Inglourious Basterds*), antitotalitarian themes can now be found in virtually any science-fiction saga (*Blade Runner 2049*), political thriller (*Conspiracy theory*) or superhero movie (*Captain America: Winter Soldier*). We could speak of a true exploitation genre, an illegitimate heir to the Nazi exploitation films of the 1970s. These movies typically featured sensationalised depictions of war crimes within settings such as concentration camps or military brothels. The genre exaggerates historical realities for shock value, blending historical references with fictionalised and hyperbolic narratives.

criticise different perceived forms of restriction of individual freedoms; for example, the “totalitarianism of pandemic biopolitics”, the “woke totalitarianism of political correctness”, or “Islamist totalitarianism”. Even within memory politics, as we will discuss, we observe its plasticity and contested nature. Antitotalitarianism, which was meant to reconcile the collective memories of the European peoples, is now being used to fuel old memory divides and new alleged cultural wars.

To address this fractured legacy, first of all, it is necessary to come to terms with the complexity of the philosophical and literary debate on totalitarianism over the past century, trying to show its very plasticity. Its definitions and applications vary significantly across historical, political, and cultural contexts, often shaped by the needs of specific intellectual or political agendas. In this sense, “totalitarianism” functions not merely as a descriptive term but as a normative instrument that facilitates the construction of dichotomies and legitimises certain political orders by contrasting them with an “otherness” that is rendered monolithic and uniformly threatening.

It is hard to deny that for the peoples of Eastern Europe, the critique of totalitarianism served emancipatory aims as a means of linking the memory of Soviet domination with the condemnation of Nazifascism, framing them as a unified collective trauma. For this reason, it is essential to take into account the adoption of antitotalitarianism within European institutions, starting with the 2004–2007 Eastern enlargement, as a memory framework to incorporate narratives about the crimes of communism from former Soviet countries into the already established and shared canons of memory surrounding the Holocaust and nazifascism, and the celebration of European integration as a triumphant story of spiritual and material reconciliation (Rosoux 2017). The use of antitotalitarianism as a “unifying memorial canon” fits into a complex process of the evolution of memory politics in Europe and the EU’s role in this political field (Gensburger & Lavabre 2012; Calligaro & Foret 2012; Sierp 2014; Prutsch 2015; Verovšek 2020; Apollonio 2025).

By contrast, it is equally important to focus on the unintended consequences and domestic adoption of the EU antitotalitarian memory frame (Milošević & Touquet 2018). An illustrative example is the Italian case, where antitotalitarianism is decontextualised and recontextualised by the post-fascist right to support a narrative that downplays and transcends antifascism, strategically leveraging EU institutional resolutions as a source of legitimacy.

At the crossroads of political sociology and the history of ideas, this paper offers an exploration of the intellectual and political itinerary of antitotalitarianism. We will briefly examine the genealogy of the concept throughout the twentieth century, drawing on relevant literature. Subsequently, we’ll explore its usage (Jacquot & Woll 2003) in European memory politics and contemporary European politics at large, analyzing relevant literature, institutional documents, and political discourse. Our goal is to provide lenses for critically understanding opportunities and risks associated with the mobilisation of this contested notion.

## 2. The Origins of Antitotalitarianism

Some critics underestimate the philosophical tradition that contributed to the development of antitotalitarian philosophy: one should think not only of Hannah Arendt and Raymond Aron, but also of the left communists and the Trotskyists, the Frankfurt School, or *Socialisme ou Barbarie* in France. But this reputable genealogy has not protected antitotalitarianism from trivialisation. Enzo Traverso, critically analyzing the intellectual itinerary of the term “totalitarianism”, observed that it constitutes a “chameleon word”, often “descriptive rather than analytical” and “polysemic”. He argued that its development stemmed from the need “to apprehend and give a name to the new forms of domination and oppression that have appeared in the contemporary world” (Traverso 1998: 106, translated by the authors).

Throughout its historical trajectory, the term “totalitarianism” has served a specific and strategic function: to aggregate and assimilate diverse political regimes under a single conceptual framework. This capacity to synthesise disparate phenomena – whether ideological, institutional, or historical – has made it an inherently comparative and relational concept. As a result, totalitarianism is best understood as a *heuristic device* rather than a strictly empirical category. Its utility lies in its ability to frame political discourse and guide moral and ideological judgments, often reflecting the interests and priorities of those invoking it. Rather than a rigorous philosophical category or political orientation, totalitarianism could be understood as an essentially contested concept, or even a floating signifier (Lévi-Strauss 1987).

Nevertheless, one can indeed identify recurring elements present in all incarnations of the concept of totalitarianism. In the early stages of its development, the concept was employed to assimilate Nazi, Fascist, and Communist regimes by highlighting perceived structural or functional similarities, such as centralised authority, the suppression of dissent, human rights violations and the pursuit of ideological homogeneity. The concept operates as a tool of abstraction, collapsing distinctions between regimes and presenting them as variations of an entirely new historical paradigm.

It is between the late 19th century and the early decades of the 20th century – ranging from Mikhail Bakunin's attacks on the Marxists' “red bureaucracy” (Guérin 1968) to Max Weber's theories on the rationalisation of the world (Löwy 2013) – that the philosophical categories were established which, later enriched by subsequent historical experiences, would come together to form the concept of totalitarianism. Thirty years after the initial debates, still theoretical and within the workers' movement, on the despotic tendencies of Leninism – at the time, it was said: “Bonapartist” – the Moscow Trials of 1936 opened the world's eyes to the dark flaws of the USSR. Three years later, in 1939, the signing of the Molotov-Ribbentrop Pact convinced many left communists of a definitive convergence between Soviet and Nazi regimes. It was a Russian dystopian novel, *We* by Yevgeny Ivanovich Zamyatin, written in 1920–1921, that depicted the most evocative metaphor for the new regime, characterised by total control by the state and absolute surveillance. Here, individuality is erased in



favor of total mechanisation, reminiscent of the spread of Taylorist Scientific Management in both Russia and the United States (Beissinger 1988).

The category of Bonapartism had become too narrow to account for a sprawling and layered system of power, viewed not only as oppressive but even dehumanising. The adjective *totalitarian* was first coined by Giovanni Amendola, an Italian liberal intellectual, in 1923 to describe the fascist regime under Benito Mussolini (Traverso 1998), while “totalitarianism” began to be widely used from the late 1930s onward, both by liberal theorists (such as Aron 1944 and 1965) and communist dissidents (such as Victor Serge 2010), eventually even appearing in the writings of Trotsky. “Totalitarianism” quickly demonstrated a greater effectiveness compared to alternative formulations, such as “tyranny” (Halévy 1938) or the leftist equation between “brown fascism” and “red fascism” (Rühle 1939): the relatively new term seemed to capture the irreducible originality – and modernity – represented by the political revolutions that had occurred from 1917 onward.

The 1930s witnessed the emergence of a generation of intellectuals from the far left whose political analyses of this new phenomenon would go on to inspire, in subsequent decades, left libertarians, liberals, and even neoconservatives. Two notable examples of this intellectual ferment are *Partisan Review* in the United States and *La Critique Sociale* in France. On the pages of the former, the link between fascism and the rise of mass culture is critically explored – for instance, in Clement Greenberg’s seminal essay, “Avant-Garde and Kitsch” (Greenberg 1939). Meanwhile, in the latter, Boris Souvarine delves into the problematics of Stalinist bureaucracy, offering a profound critique of its structures and implications (Souvarine 1985)<sup>2</sup>.

After World War II, the memory of the struggle against Hitler and Mussolini, combined with recognition of Stalin’s contribution to the liberation of Western Europe, could have discouraged further speculations on the regimes’ convergences. In Italy, France, and Germany, the shared memorial canon required a narrower category: *antifascism*. However, another conflict, the Cold War, was beginning, and the concept of antitotalitarianism would prove particularly instrumental in that context. Between the 1940s and 1950s, the voices of a first generation of Eastern European dissidents, such as the Croatian activist Ante Ciliga, the Hungarian novelist Arthur Koestler, and the Polish poet Czesław Miłosz, were translated in the West. In the USA, Cold War liberals would appropriate the concept of totalitarianism and attempt to provide more precise definitions. The originating source of totalitarianism is thus linked by some to the Jacobin legacy of the French Revolution, and particularly to the phase of the Terror. In *The Poverty of Historicism* (Popper 1944-1945), Karl Popper denounces the despotic ambitions of the philosophy of history, with its dream of a social reality that can be predicted. The idea emerges that Karl Marx’s thought was intrinsically totalitarian. Raymond Aron denounced the hypertrophy of a state that suffocates civil society, ultimately erasing it. Surpassing the liberals from the right, former Trotskyist James Burnham describes communism as a major threat to freedom. According to his *The*

<sup>2</sup> Unfortunately, this ukrainian-born intellectual, who had been involved in the founding of the French Communist Party, would later compromise himself with the Vichy regime and subsequently with the CIA.

*managerial revolution* (Burnham 1941), the transformation of capitalism into a managerial society signals a drift toward worldwide dystopia – a notion George Orwell would vividly illustrate in his fiction *1984*. Here, antitotalitarianism serves not only a geopolitical function in relation to Soviet Russia but also a normative role in highlighting the intrinsic tendencies, such as statism, bureaucracy, administrative despotism, not to mention utopian zeal, that pose a threat to liberal democracy.

The concept of "totalitarianism" resembles an avalanche, gathering fresh snow as it rolls downhill. Over time, it expanded its scope, incorporating additional regimes and movements perceived to share similar attributes. During the same years when Cold War liberals and neoconservatives were employing it as a central tool for ideological opposition between East and West, intellectuals and activists on the far left were assimilating Western capitalism itself into the framework of totalitarianism. For instance, one can consider the pages of *Dialectic of Enlightenment* by Adorno and Horkheimer (Horkheimer & Adorno 1944), the works of the atypical Trotskyists from the Johnson-Forest Tendency (James, Dunayevskaya & Lee 1950), and, later, the writings of Herbert Marcuse on "soft totalitarianism" (Marcuse 1964). These authors proposed a striking synthesis between Marxism and romantic anticapitalism, drawing heavily on Georg Lukács' theory of reification. Hannah Arendt represents an even more distinct case, undertaking a particularly controversial operation in *The Origins of Totalitarianism* (Arendt 1951). Her approach does not merely ratify the assimilation of Stalinism and Hitlerism; more significantly, it shifts the responsibility of German culture in the Holocaust toward a broader critique of modernity as a whole.

Left antitotalitarianism fueled the protest movements of the 1960s. In France, the ideas championed by the activists of *Socialisme ou Barbarie* finally entered the mainstream with May '68, and its founders, Cornelius Castoriadis and Claude Lefort, became in the 1970s and 1980s leading figures of the french antitotalitarian movement, closely associated with the Socialist Party, the CFDT trade union, and the journal *Esprit*. Radicalising the theses of the Frankfurt School and the Johnson-Forest Tendency, Castoriadis develops a philosophical critique of the capitalist imaginary and its materialist obsession with calculation and productivity (Castoriadis 1975). For him as well, Marx must be held accountable for the crimes of Leninism. According to the philosopher, capitalism hinders the realisation of human autonomy by denying any space for historical creation. Despite the ostentatious radicalism of its advocates, to which can be added the so-called *nouveaux philosophes*, antitotalitarianism would eventually end up in France and beyond as the official ideology of the social-democratic Third Way.

The voices of communist dissidents experienced then a renewed phase of attention in the West, with the publication of Aleksandr Solzhenitsyn's *The Gulag Archipelago* in Paris in 1973, followed by a wave of antitotalitarian novels, such as the Czech writer Milan Kundera (*The Book of Laughter and Forgetting*, 1979) and the Albanian writer Ismail Kadaré (*The Palace of Dreams*, 1981), in which the reference to the Kafkaesque imaginary is central to describing the specificities of totalitarianism as an absurd regime. Alongside these novelists, political thinkers associated with dis-

senting movements in Eastern Europe during the Cold War, such as Solidarity in Poland and Charter 77 in Czechoslovakia, made a crucial contribution to the development of antitotalitarian thought. A notable example of this is the essay *The Power of the Powerless* (Havel, 1985), written by Václav Havel and circulated clandestinely from 1978 onwards<sup>3</sup>. These represent the visible part of a rich literary production that accompanied the struggles against communism and the long phase of political transition through liberalism. From Budapest to Prague, passing through Montenegro and Croatia, Eastern Europe has made a significant contribution to antitotalitarian thought. Figures such as Milovan Đilas, Ota Šik, and Branko Bošnjak, whose political, economic, and philosophical reflections critically engaged with authoritarianism and its ideological foundations, stand out as key contributors. For the peoples of Eastern Europe, the construction of a broad category of totalitarianism – encompassing both fascism and real socialism – has implied the acknowledgment of an oppression of equal significance, if not a shared one, with that experienced by the peoples of Western Europe.

The avalanche, as it continues to roll, shows no signs of ceasing its accumulation of snow. In subsequent decades, the concept has continued to evolve, incorporating ever-new forms and political phenomena. This expansion underscores its dynamic adaptability but also raises questions about its conceptual boundaries and coherence. However, a *common* conceptual core can be identified in all its various incarnations. Totalitarianism represents the antithesis of democracy, with the characteristics of the former emerging as the inverse of the latter: oppression versus freedom, uniformity versus plurality, and authoritarianism versus self-governance. On the other hand, the idea also emerged that totalitarianism is somehow a *consequence* of democracy – a manifestation of its excesses, or at least a caricature of it. Democracy, it was argued, carries within itself the seeds of its own defeat (Gauchet 2002). As a reversed mirror of democracy, totalitarianism also became the guiding star meant to orient it.

### **3. From antifascism to antitotalitarianism: EU enlargement and shifts in Memory Politics**

This paragraph explores the intersection between antitotalitarian thought and European integration<sup>4</sup>. Antitotalitarianism emerged as a central principle in the Ventotene Manifesto (first written in 1941), which has long been regarded as one of the foundational texts inspiring European unity after World War II. The Manifesto denounces the crisis of nation-states and proposes a democratic European federation as the only viable antidote to the rise of a "totalitarian civilisation". Given that Altiero Spinelli – one of the authors of the Manifesto and a former communist and member of the PCI – had already developed a strong anti-Stalinist position during the 1930s

---

<sup>3</sup> To further explore the role of the dissident intellectual in Eastern Europe during the Cold War (and the influence on the concept of totalitarianism), read: Forti, 2023.

<sup>4</sup> For a more extensive treatment, see: Apollonio, A. (2025). Politiche della memoria e narrazioni sulla storia nel Parlamento europeo: un'indagine sociologica. PhD dissertation, Università di Torino.

(Graglia 2010), it is reasonable to interpret the manifesto's antitotalitarianism as encompassing both anti-fascist and anti-stalinist dimensions. With Eastern enlargement (2004-2007), antitotalitarianism progressively gained centrality in EU memory politics, determining a new advancement in its long development and aiming to bridge the diverse Western and Eastern European historical experiences. The *European Day of Remembrance for Victims of all Totalitarian and Authoritarian Regimes*, observed annually on August 23rd, was proclaimed such by the European Parliament in 2009 (EP 2009) to commemorate the signing of the Molotov-Ribbentrop Pact in 1939, considered a symbol of the convergence of the two regimes. However, its implementation varies across member states, and, in some contexts, it has fueled debates over historical memory and local ideological divides.

The adoption of antitotalitarianism by European institutions over the past twenty years must be contextualised in the evolutions that affected public discourses and national memories on World War II from the postwar period onwards (e.g., Baldissara 2016; Assmann 2007; Judt 1992; Focardi & Groppo 2013). From 1945 to 1948, the interpretation of total Nazi-fascist responsibility for the outbreak of the war generally prevailed, greatly amplifying the actual scale of the resistance phenomenon and obscuring collaboration, all for the sake of a quick reconciliation of social groups and reconstruction<sup>5</sup>. This phase of "benign oblivion" aimed at accelerating material and social reconciliation in the West gradually came to an end in the following decades, also thanks to the critical contributions of historians and intellectuals. One only needs to consider the intellectual debate over the historical and political meaning of the Holocaust in Germany (Historikerstreit, 1986/1987), its uniqueness, and its relationship with Soviet communist totalitarianism; the crucial reflections of Henry Rousso in France on the "Vichy syndrome" (Rousso 1987); and, in the Italian context, Claudio Pavone's reinterpretation of the resistance phenomenon as a "civil war" (Pavone 1991). It is in the 1980s and 1990s that, following an initial political-identitarian phase in which a national framework of memory prevailed, an institutional-pedagogical phase emerged, with the diffusion of a "civic duty of memory" focused on the remembrance of the Holocaust (Assmann 2007; Baldissara 2016). With the end of the Cold War, we observe "an eruptive return of memory and a reawakening of history" (Sierp 2023), that is, the return of repressed negative memories to the political and public sphere, which were set aside at the national and European levels in the face of the ideological and political dispute between capitalism and liberal democracies on one side, and communism on the other (Judt 1992; Wæhrens 2011).

It is arguably the European Union, in the early 1990s, the first transnational agent to work toward the Europeanisation of Holocaust memory (Kucia 2016; Aleksion, Wóycicka & Utz 2024). The Europeanisation of Holocaust memory, in this perspective, consists of "the process of building, institutionalising, and disseminating beliefs related to the Holocaust, as well as formal and informal norms and rules regarding the education and remembrance of the Holocaust that were first defined

<sup>5</sup> This explains the numerous amnesties for former fascists and the partiality of transitional justice processes (Judt 1992: 90-92).

and consolidated at the European level and then incorporated into the practices of European countries" (Kucia 2016: 98). The European Parliament, during this phase, played a prominent role in defining the first soft norms and rules, adopting declarations and resolutions related to the establishment of an International Holocaust Remembrance Day, the symbolic and material reparations to the descendants of victims, and the preservation of former Nazi extermination camps as negative heritage<sup>6</sup> (Kucia 2016), and formulating "memory frameworks" that were more attuned to national sensitivities (Sierp 2020b, 2021). This shift coincides with the EU's incursion into memory politics, i.e., a field of political interactions and struggles between various actors, within or close to the European institutions, concerning narratives, practices, and policies that mobilise and manipulate the 'Europe's past' to support claims and projects in the present. The approach of EU institutions to the past as a political resource to bolster their legitimacy (Calligaro & Foret 2012; Sierp 2014; Verovšek 2020; Apollonio 2025) changed radically: it was no longer about crafting a purely positive memory of integration, its leaders, and its openness to the future, nor about mobilising abstract symbolic references to the fratricidal conflicts of the past. Instead, it was about confronting the memory of 20th-century genocidal tragedies and World War II, and recognising the national co-responsibilities of Nazifascism and its victims, engaging in symbolic compensation and the so-called "politics of regret" (Olick, 2007).

This "negative" memory was progressively adopted as a "defining myth" (Littoz-Monnet 2013) underpinning European integration, and strengthening the EU's moral authority on the world stage. The centrality of the theme was such that, according to some authors, a nation's ability to confront the memory of the Holocaust became a soft criterion for joining the European project (Sierp 2020, Judt 2005, Droit 2007). These developments posed significant challenges for the countries of the East, which were emerging from decades of communist rule and preparing for integration with the West. It involved confronting the "frozen memories" in state archives and the need to develop a public discourse on the Holocaust – a phenomenon that had directly involved the countries of Eastern Europe – while simultaneously adhering to the process of Europeanisation of this memory. The Europeanisation of the Holocaust in the former Eastern Bloc followed different dynamics and timelines, also due to the confrontation and clash with the "memory of the gulags" and Soviet crimes (Kucia 2016; Himka & Michlic 2013).

---

<sup>6</sup> To name a few: Resolution on European and international protection for Nazi concentration camps as historical monuments (11/02/1993); Resolution on racism and xenophobia (27/10/1994); Resolution on a day to commemorate the Holocaust (15/06/1995); Resolution on the return of plundered property to Jewish communities (14/12/1995); Resolution on Auschwitz (18/04/1996); Resolution on racism, xenophobia, and anti-Semitism and on further steps to combat racial discrimination (18/12/1998); Resolution on the restitution of the possessions of Holocaust victims (16/07/1998); Resolution on countering racism and xenophobia in the European Union (16/03/2000); Written declaration on the Remembrance of the Holocaust (07/07/2000); Recommendation on the European Union's position at the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, and related Intolerance (16/05/2001); Resolution on a legal framework for free movement within the internal market of goods whose ownership is likely to be contested (17/12/2003); Resolution on the Remembrance of the Holocaust, anti-Semitism, and racism (27/01/2005).



With the accession of post-communist states from the former Eastern Bloc between 2004 and 2007, new historical experiences and political memories were progressively introduced into the discourses and policies of the European institutions (Perchoc 2015, Neumayer 2015). The European Parliament was the venue where these dynamics were most concentrated, providing fertile ground for antitotalitarian memory entrepreneurs (Neumayer 2015; Toth 2019; Boschetti 2020). Among the newly elected representatives, a distinctly anti-communist group composed mainly of Central and Eastern European MEPs from conservative right-wing groups promoted the antitotalitarian frame and the idea of equivalence among twentieth-century totalitarian regimes (Toth 2019, Dujisin 2021). This group challenged Western narratives about the representations of World War II and the uniqueness of the Holocaust as a "negative defining myth" (Littoz-Monnet 2013), sparking tensions and conflicts over the adoption of a broader canon (Toth 2019: 1036). The clash between Eastern and Western memorial representations intertwined with the political struggle between right and left, as well as internal divisions within national delegations. In this context, two resolutions approved in 2005 (EP 2005a; EP 2005b) marked a symbolic turning point in European memory debates (Kaiser 2012; Toth 2019). These were the first institutional documents to explicitly address "memory" as "European" and to challenge the incomparability of Nazifascism and the uniqueness of the Holocaust (Toth 2019: 1036). The process evolved in the following years and reached its maturity in 2009 with the adoption of the resolution "On European Conscience and Totalitarianism" (EP 2009), which arguably marked the definitive institutional shift from the paradigm of the uniqueness of the Holocaust to a more broadly antitotalitarian one. In 2019 (IX legislative term), this antitotalitarian narrative proved its dominance once again, finding a new significant affirmation in the resolution on "The Importance of European Memory for the Future of Europe" (EP 2019). The novelty of this document lies in the new geopolitical function assigned to memory as a strategic resource in EU foreign relations, as it is employed to delegitimise the Kremlin's manipulative use of history and its imperialist ambitions (Apollonio 2025); a political concern that proved to be right with the outbreak of the Russian-Ukrainian full-scale war in 2022 and the weaponisation of history in that context.

In summary, the gradual and contentious adoption of antitotalitarianism as a unifying memory framework and soft conditionality for the enlarging European community responded to the necessity to bridge the historically divergent post-WWII experiences between Western Europe and Central-Eastern Europe, while constructing a broader symbolic framework. The memory of the victims and crimes of all totalitarian regimes as the "absolute evil" became the new foundational memory, in contrast to which the European Union was defined as a stronghold of democratic values, liberal principles, and human rights. Despite provoking significant opposition from the political and intellectual left in the West – which generally interprets communism as an emancipatory ideology and the Soviet Union, along with its Red Army, as the heroes accountable for the liberation of Auschwitz and, more generally, Western Europe – this discourse sought to bridge significantly divergent historical experiences, advancing



cing the effort to promote a shared culture of remembrance, inextricably linked to the foundational values enshrined in the European Treaties.

#### **4. The weaponisation of a floating signifier: antitotalitarianism in the Italian context**

In sum, in the EU institutions, antitotalitarianism aimed to be a “unifying resource” to link the memory of Soviet oppression with the condemnation of Nazifascism, framing them as a shared collective trauma and bridging diverse and objectively divergent historical experiences.

However, research shows that the antitotalitarian memory framework developed by the EU via the “uploading” of new memory narratives (Milošević 2017), has determined unintended consequences in its “downloading” in some regions for future enlargement, such as the Western Balkans, where the EU’s framework has been used to renegotiate ideological conflicts emphasising suffering under communist rule while promoting nationalist narratives and ethnic understandings of the Yugoslav wars of the 1990s (Dragović-Soso 2012; Milošević & Touquet 2018). In this sense, EU moral opposition to totalitarianism in favour of reconciliation and democratisation has paradoxically offered an opportunity to push nationalist sentiments and sometimes even historical revisionism.

In our view, a comparable dynamic is also traceable in a founding European member state such as Italy, where antitotalitarianism has been promoted as a “divisive resource” and a substitute for antifascism, serving sometimes as a dog whistle for the far right. Antitotalitarianism has become a political tool to scale back and challenge the symbolic and memorial frameworks that underpinned the post-war Republican social pact, and the very foundations of Italian civil religion. For thirty years now, the national debate around historical memory crystallises around the celebrations of April 25th, the holiday commemorating Italy's Liberation Day (*Festa della Liberazione*), which marks the end of Nazi occupation and Fascist rule in 1945. It is a day of national significance, celebrating the values of resistance, antifascism, and the renewed democracy. According to the far right, April 25th is indeed a “divisive” holiday, in the sense that it underscores the exclusion of a segment of the population that views the Resistance as a condemnable historical experience. This exclusion serves a fundamental meta-political function. Along with the establishment of the Italian Republic, a boundary was drawn, delineating an inside and an outside of the democratic spectrum and promoting a set of shared beliefs and practices.

The 1994 celebration marked a radical shift in Italian politics in general and in the political significance of the anniversary, coinciding with Silvio Berlusconi’s entry into politics (Focardi 2019, Baldissara 2024). After the collapse of the First Republic, rooted in the values of the Italian Resistance, the emerging center-right coalition, aiming to legitimise the inclusion of members of the post-fascist far-right (Alleanza Nazionale - AN) in the government (Cabrero, Sierp 2024), sought to gradually replace the previous foundation of political legitimacy – centered on antifascism – with a

new framework based on the opposition between totalitarianism and antitotalitarianism. As Gianfranco Fini, then-leader of Italy's post-fascists, said: "Everything would be easier if, in Italy as in the rest of Europe, antifascism was synonymous with antitotalitarianism"<sup>7</sup> (Franchi 1994; Baldissara 2024: 140). This leitmotif, while facing political and public opposition, continuously recurred in the moderate and far-right representatives' positions. In his speech on April 25, 2009, Silvio Berlusconi described the Italian Constitution as "the best compromise possible at the time" but noted, "However, the goal of creating a 'common' moral conscience for the nation was missed, a goal perhaps premature for those times. As a result, the prevailing value was antifascism, but not antitotalitarianism"<sup>8</sup>. The crusade against anti-fascism had the effect of indirectly banalising fascism and legitimising nostalgic politics (Cabrero & Sierp 2024). This tendency took an even stronger prominence after the 2022 coming to power of Giorgia Meloni and the radical right party Fratelli d'Italia, founded in 2012 from the ashes of Alleanza Nazionale.

PM Meloni has followed a similar approach to that of Berlusconi and Fini, but with one crucial difference: the progress made by the EU in memory debates, which, as demonstrated, aimed to bridge the divergent historical experiences of Western and Eastern Europe, is now explicitly de-contextualised and re-contextualised within Italy's own memory disputes. References to the European Parliament's Resolution on European Conscience and Totalitarianism (EP 2009) and the resolution on The importance of European memory for the future of Europe (EP 2019) are used to strengthen their position in the domestic debate. In this context, antifascism is presented as an incomplete civil religion, requiring further development, expansion, and interpretation. This dynamic is exemplified by the institutional celebration of 25 April 2023. This is how PM Giorgia Meloni addressed the nation in a letter published in the newspaper *Corriere della Sera* (Meloni 2023) on that occasion:

A wish that I not only share but also wish to renew today, precisely because 78 years later, love for democracy and freedom is still the only true antidote against all totalitarianism. In Italy, as in Europe. An awareness that led the European Parliament to unequivocally and definitively condemn all the regimes of the 20th century, without exception, with a resolution of September 2019 in which I totally recognise myself, and which the Fratelli d'Italia group, together with the entire family of European Conservatives and the entire centre-right, voted for without any hesitation (unlike, unfortunately, others)<sup>9</sup>.

A few days earlier, in the same context, the parliamentary right-wing coalition had submitted a motion to the Senate (Senato 2023), requesting a guarantee that public commemorations be conducted with "historical accuracy, without being used as an occasion for attacks on opponents", and emphasising the need for greater "inclusion" (*sic*). The motion also referenced the European Parliament's 2019 resolution

<sup>7</sup> Translated by the authors.

<sup>8</sup> Speech of the Prime Minister Silvio Berlusconi at Onna, 25 April 2009. Translated by the authors.

<sup>9</sup> Translated by the authors.

and the "unanimous stance" it expressed "against all totalitarian regimes, regardless of ideology", specifically targeting Nazism, Fascism, and Communism<sup>10</sup>.

These examples aim to suggest that the European antitotalitarianism has arguably been adopted by the Italian right, and especially the Italian post-fascist right, in the last three decades to gradually downplay the legacy of the Resistance and challenge its centrality as a constitutive element of the country's civil religion. By adopting the label "antitotalitarian" and referencing EU resolutions, the contemporary Italian far-right avoids adopting antifascism by promoting a supposedly more inclusive (but actually divisive) European memorial narrative that neutralises issues related to their post-fascist legacy. This way, reference to the EU official stances serves as a strong legitimisation source (*argumentum ab auctoritate*) to push forward nationalist sentiments and downplay the antifascist roots of the Italian Republic and, more generally, of EU integration.

Ultimately, the domestic instrumentalisation of European memory frames and the unintended consequences of EU symbolic narratives should be contextualised in a broader tendency. Explicit or implicit references to totalitarianism saturate Western public debate, whether from radical, liberal, conservative, or populist standpoints. Every perceived form of restriction on individual freedoms, even when enacted through democratic and lawful processes, can be potentially denounced as totalitarian: whether it concerns health restrictions during a pandemic, green transition's necessary regulations, measures to combat violence against women, or the protection of minorities. The alleged spread of the so-called "wokeism" has often been denounced as a totalitarian tendency in the public sphere, particularly by critics who interpret it as a form of ideological imposition, marginalising dissent. This narrative typically frames "woke culture" as a threat to free speech and traditional Western values, alleging that it enforces conformity through social pressure – in other words, totalitarianism from below. Finally, after September 11, 2001, countless analyses have been published equating Islamic theocracies (if not Islam itself) with a form of religious totalitarianism<sup>11</sup>. August Bebel called antisemitism the "socialism of fools"; and one might wonder whether we are now dealing with an "antitotalitarianism of fools" (Ventura 2024)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> The document was submitted on April 19, 2023, and, together with a motion from the centre-left, was discussed and adopted during Senate Sitting No. 59 on April 20, 2023, XIX legislative term.

<sup>11</sup> Former CIA Director James Woolsey described the current global conflict as a "Long War," comparing it to World War II and identifying "three totalitarian movements" as the primary adversaries. According to Woolsey, these include the "secular fascists" of the Ba'athist regimes in Iraq and Syria, the "Shiite Islamist jihadists" led by figures in Iran and supported by Hezbollah, and the "Sunni Islamist jihadists," such as al-Qaeda and other extremist groups influenced by Wahhabism. Woolsey emphasised that, despite their ideological and historical hostilities, these movements are capable of forming alliances of convenience, much like totalitarian regimes did in the past.

<sup>12</sup> For still others – aware of the lessons of the great political philosophers of the twentieth century – it means attempting to envision a democratic system of governance capable of replacing the pseudo-rational despotism of bureaucratic capitalism (Vioulac 2020).

## 5. Conclusion

The examination of antitotalitarianism's itinerary in European politics led us to streamline two main conclusive observations.

The first observation is intended as a diagnosis of the legacy of antitotalitarianism. Our reconstruction of the intellectual conceptualisations and sociopolitical uses of totalitarianism – with its remarkable capacity to subsume diverse political phenomena under criteria that are sometimes excessively abstract (see the first section of the paper) – illustrates how a floating signifier can sustain a fluid ideology, risking a loss of conceptual grip and opening the door to exhausting interpretative wars and rhetorical misuses<sup>13</sup>. The issue is that totalitarianism is not a solid critical-analytical concept, but rather a partially indeterminate notion invested with normative value. Empirically, it serves as an emotionally powerful but semantically malleable and plastic symbol, applied to frame alleged forms of individual freedom restrictions that are vastly different from one another, to serve political goals and ideologies in an unpredictable and ambivalent manner.

The subsequent observation concerns the recognition of the limits and unintended consequences of top-down community-building attempts, highlighting the risks and potential misuses inherent in the domestic reception and "strategic usage" (Jacquot & Woll 2003) of EU soft outputs. These include symbolic narratives (Foret 2025) and memory frames, which may be instrumentalised as *argumentum ab auctoritate* in local disputes. What was meant to serve ambitious, supranational memory narratives aimed at reconciliation, democracy, and integration may end up fostering new divisions on a national scale. Recent debates, as described in the second and third sections of the paper, have provided proof of this.

As its widespread instrumentalisation in recent political debates shows, by erasing the historical specificities of the political experiences it seeks to encompass, the vague reference to totalitarianism is sometimes stripped of the concreteness and groundedness essential to the preservation of memory. Just as developing all-encompassing concepts does not replace the need for more nuanced ones, building a shared memory does not require erasing local memories. Antitotalitarianism should neither be used to downplay the objective responsibilities of those who participated in oppression nor to discredit those who contributed to emancipation, regardless of which side they were on.

Undoubtedly, European people and states generally agree on rejecting totalitarianism as the manichean counterpart of liberal democracy and its non-negotiable values. However, the historical and political meaning and implications of embracing an-

<sup>13</sup> The new American edition of Hannah Arendt's *The Origins of Totalitarianism* opens with a preface (misleadingly labeled as an "introduction") by liberal philosopher Anne Applebaum. To bridge the gap between their two different political traditions, Applebaum focuses on those general aspects of Arendt's thought that support the liberal antitotalitarianism of the early twenty-first century. What are the key highlights of Arendtian thought, according to her prefacer? First and foremost, her disdain for the masses, perceived as foolish and easily manipulated: an "uninterested, apathetic majority" that consumes (russian) "disinformation and propaganda on a mass scale". All of this wisdom packed into 576 densely written pages: the Germans sure do know how to keep it brief!

titotalitarianism are still a contentious issue according to diverse contexts and actors. Properly reframed, the notion could still serve as a moral compass and a form of civil religion for the European community in the making, fostering a renewed commitment to its values.

## References

- Aleksion, N., Wóycicka, Z., & Utz, R. (2024). *The Rescue Turn and the Politics of Holocaust Memory*. Wayne State University Press.
- Apollonio, A. (2025). *Politiche della memoria e narrazioni sulla storia nel Parlamento europeo: un'indagine sociologica*. PhD dissertation, Università di Torino.
- Arendt, H. (1951). *The origins of totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Arendt, H. (2024). *The Origins of Totalitarianism* (introduction by Anne Applebaum). New York: Mariner Books.
- Aron, R. (1944). *L'homme contre les tyrans*. Paris: Éditions de la Maison française.
- Aron, R. (1965). *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard.
- Assmann, A. (2007). *Europe: a community of memory?* GHI bulletin, n. 40, 11-25.
- Baldissara, L. (2016). *Politiche della memoria e spazio del ricordo in Europa*. Rivista Il Mulino, n. 1, 6-20.
- Baldissara, L. (2024). *25 Aprile*. Bologna: Il Mulino.
- Beissinger, M. R. (1988). *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Boschetti, L. (2020). *L'affermazione di un nuovo modello memoriale?* In P. Martino (a cura di), *Nazismo, Comunismo, Antifascismo. Memorie e Rimozioni d'Europa* (pp. 153-184). Bari: Edizioni Radici Future.
- Bottici, C., & Challand, B. (2013). *Imagining Europe: Myth, memory, and identity*. Cambridge University Press.
- Burnham, J. (1941). *The managerial revolution: What is happening in the world*. John Day Company.
- Cabrero, L. O., & Sierp, A. (2024). *Memory, post-fascism, and the far-right*. Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica, 1-14.
- Calligaro, O. & Foret, F. (2012). *La mémoire européenne en action Acteurs, enjeux et modalités de la mobilisation du passé comme ressource politique pour l'Union européenne*. Politique européenne, 37(2), 18-43.
- Castoriadis, C. (1975). *L'institution imaginaire de la société*. Paris: Le Seuil.
- Dragović-Soso, J. (2012). *Apologising for Srebrenica: the declaration of the Serbian parliament, the European Union and the politics of compromise*. East European Politics, 28(2), 163–179.
- Droit, E. (2007). *The Gulag and the Holocaust in Opposition: Official Memories and Memory Cultures in an Enlarged Europe*. Vingtième siècle. Revue d'histoire, vol. 94, n. 2, 101-120.
- Dujisin, Z. (2021). *A history of post-communist remembrance: from memory politics to the emergence of a field of anticommunism*. Theory and Society, 50, 65–96.
- European Parliament (2005a). *Resolution of 27 January 2005 on remembrance of the Holocaust, anti-semitism and racism*.
- European Parliament (2005b). *Resolution of 12 May 2005 on the sixtieth anniversary of the end of the Second World War in Europe on 8 May 1945*.
- European Parliament (2009). *Resolution of 2 April 2009 on European conscience and totalitarianism*.



- European Parliament. (2019). *Resolution of 19 September 2019 on the importance of European remembrance for the future of Europe*.
- Focardi, F. & Groppo, B. (2013). *L'Europa e le sue memorie. Politiche e culture del ricordo dopo il 1989*. Roma: Viella.
- Focardi, F. (2019). *The dispute over the past. Political transition and memory wars in Italy, from the crisis of the First Republic until the present day*. Observing Memories, EUROM, n.3, 34-43.
- Foret, F. (2025). *The European Union in search of narratives: Disenchanted Europe?* Routledge.
- Forti, S. (2023). *Il totalitarismo*. Roma-Bari: Laterza.
- Franchi, P. (1994). *Fini: il mio 25 aprile? Antitotalitario* [Interview with Gianfranco Fini]. *Corriere della Sera*, April 23, 2023.
- Gallie, W. (1969). *Essentially Contested Concepts*. In M. Black (Ed.), *The Importance of Language* (pp. 121-146). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gauchet, M. (2002). *La démocratie contre elle-même*. Paris: Gallimard.
- Gensburger, S. & Lavabre, M.-C. (2012). *D'une «mémoire» européenne à l'eupéanisation de la «mémoire»*. *Politique européenne*, 37(2), 9-17.
- Graglia, P. S. (2010). *Altiero Spinelli*. *Il Mulino*: Rivista trimestrale di cultura e di politica, (6), 1030-1038.
- Greenberg, C. (1939). *Avant-garde and kitsch*. *Partisan Review*, 6(5), 34-49.
- Guérin, D. (1965). *L'Anarchisme : de la doctrine à l'action*. Paris: Gallimard.
- Halévy, É. (1938). *L'ère des tyrannies : études sur le socialisme et la guerre*. Paris: Gallimard.
- Havel, V. (1985). *The power of the powerless: Citizens against the state in central-eastern Europe*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Himka, J.-P. & Michlic, J. B. (Eds.) (2013). *Bringing the Dark Past to Light: The Reception of the Holocaust in Postcommunist Europe*. Omaha: University of Nebraska Press.
- Horkheimer, M. & Adorno, T. W. (1947). *Dialektik der Aufklärung*. Amsterdam: Querido Verlag. (Original work published in 1944).
- Jacquot, S., & Woll, C. (2003). *Usage of European integration: Europeanisation from a sociological perspective*. *EloP European Integration Online Papers*, 7(12), 1-18.
- James, C. L. R., Dunayevskaya, R., & Lee, G. (1986). *State capitalism and world revolution* (P. Buhle, Ed.). Charles H. Kerr Publishing Company. (Original work published 1950).
- Judt, T. (1992). *The Past is Another Country: Myth and Memory in Postwar Europe*. *Dædalus*, vol. 121, n. 4, 83-118.
- Judt, T. (2005). *Postwar: A History of Europe since 1945*. London: William Heinemann.
- Kaiser, W. (2012). *The European Parliament as an Institutional Memory Entrepreneur*. In L. Bekemans (A cura di), *A Value-Driven European Future* (pp. 113-124). Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Killingsworth, M., Klatt, G. & Auer, S. (2010). *Where does Poland fit in Europe? How Political Memory Influences Polish MEPs' Perceptions of Poland's Place in Europe*. *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 11, n. 4, 358-375.
- Kucia, M. (2016). *The Europeanization of Holocaust memory and Eastern Europe*. *East European politics and societies*, vol. 30, n. 1, 97-119.

- Lévi-Strauss, C. (1987). *Introduction to Marcel Mauss*. London: Routledge. (Original work published 1950).
- Levy, D. & Sznaider, N. (2002). *Memory Unbound: The Holocaust and the Formation of Cosmopolitan Memory*. *European Journal of Social Theory*, vol. 5, n. 1, 87-106
- Littoz-Monnet, A. (2012). *The EU Politics of Remembrance: Can Europeans Remember Together?* *West European Politics*, vol. 35, n. 5, 1182-1202.
- Löwy, M. (2013). *La cage d'acier : Max Weber et le marxisme wébérien*. Paris: Stock.
- Mälksoo, M. (2014). *Criminalizing Communism: Transnational Mnemopolitics in Europe*. *International Political Sociology*, vol. 8, n. 1, 82-99.
- Marcuse, H. (1964). *One-dimensional man*. Boston: Beacon Press.
- Meloni, G. (2023). *Il 25 aprile sia la festa della libertà: i valori democratici ora difendiamoli in Ucraina. Fascismo, noi incompatibili con qualsiasi nostalgia*. *Corriere della Sera*, 25 Aprile 2023.
- Milošević, A. (2017). *Back to the future, forward to the past: Croatian politics of memory in the European Parliament*. *Nationalities Papers*, 45(5), 893.
- Milošević, A., & Touquet, H. (2018). *Unintended consequences: the EU memory framework and the politics of memory in Serbia and Croatia*. *Southeast European and Black Sea Studies*, 18(3), 381-399.
- Milošević, A., & Trošt, T. P. (Eds.). (2021). *Europeanisation and memory politics in the Western Balkans*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Neumayer, L. (2015). *Integrating the Central European Past into a Common Narrative: The Mobilizations Around the 'Crimes of Communism' in the European Parliament*. *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 23, n. 3. 344-363.
- Olick, J. K. (2007). *The Politics of Regret. On collective memory and historical responsibility*. New York: Routledge.
- Pavone, C. (1991). *Una guerra civile: Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Perchoc, P. (2015). *Negotiating Memory at The European Parliament After the Enlargement (2004-2009)*. *European Review of International Studies*, 2(2), 19-39.
- Popper, K. (1944-1945). *The poverty of historicism I-III*. *Economica*, 11(42), 86-103; 11(43), 119-137; 12(46), 69-89.
- Prutsch, M.J. (2015). *European historical memory: Policies, challenges and perspectives*. Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament.
- Rosoux, V. (2017). *Reconciliation narrative: scope and limits of the Pax Europæana*. *Journal of Contemporary European Studies*, 25(3), 325-339.
- Rousso, H. (1987). *Le Syndrome de Vichy: de 1944 à nos jours*. Paris: Le Seuil.
- Rühle, O. (1939). *The Struggle against Fascism Begins with the Struggle against Bolshevism*. *American Councilist Journal - Living Marxism*, Vol. 4, No. 8.
- Senato della Repubblica (2023). *Motion n. 1-00044, 19 April 2023*
- Serge, V. (2010). *Retour à l'Ouest. Chroniques (juin 1936 - mai 1940)*. Marseille: Éditions Agone.

- Sierp, A. (2023). Europeanising memory: the European Union's politics of memory. In M. Mälksoo (Ed.), *Handbook on the Politics of Memory* (pp. 1–16). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sierp, A. (2021). *Le politiche della memoria dell'Unione europea*. Qualestoria, n. 2, 19-33.
- Sierp, A. (2020b). *The European Union as a Memory Region*. Contemporanea, vol. 23, n. 1, 128-132.
- Sierp, A. (2014). *History, Memory and Trans-European Identity: Unifying divisions*. Routledge.
- Souvarine, B. (1985). *Staline : aperçu historique du bolchévisme* [1935]. Paris: Ivrea.
- Streinz, R. (2008). *The European constitution after the failure of the Constitutional Treaty*. Zeitschrift für öffentliches Recht, vol. 63, 159-187.
- Toth, M. (2019). *Challenging the notion of the East-West memory divide*, Journal of Common Market Studies, vol. 57, n. 5, 1031-1050.
- Traverso, E. (1998). *Le totalitarisme. Histoire et apories d'un concept*. L'Homme et la société, n. 129, pp. 97-111.
- Ventura, R. A. (2024). *L'antitotalitarisme des imbéciles*. Esprit, febbraio 2024.
- Verovšek, P. J. (2020). *Memory and the future of Europe: Rupture and integration in the wake of total war*. Manchester University Press.
- Wæhrens, A. (2011). *Shared memories? Politics of memory and Holocaust remembrance in the European Parliament after 1989-2009*. DIIS working paper, n. 6.

# Book Reviews

---



---

**Giuliano Amato e Nicola Verola (a cura di), (2023), *Europa: tra presente e futuro*, Roma Istituto dell'Enciclopedia italiana, 832 pp.**

Marinella Belluati

Il volume "Europa dell'Istituto della Enciclopedia Italiana, curato da Giuliano Amato e Nicola Verola, rappresenta un'opera importante per comprendere le dinamiche attuali e future dell'Unione Europea. Questo lavoro si inserisce in un momento storico caratterizzato da sfide senza precedenti per l'Europa, tra cui la pandemia da Covid-19 e la guerra russo-ucraina. Trattandosi di un'ampia opera collettanea, la recensione esaminerà le principali sezioni tematiche del volume, evidenziando la qualità e l'importanza dell'analisi proposta. L'opera non si limita a una mera descrizione degli eventi, ma offre anche spunti di riflessione sulle future sfide dell'UE. La pandemia e la guerra in Ucraina hanno accelerato alcune trasformazioni, spingendo l'Unione verso una maggiore integrazione e coesione. Tuttavia, permangono criticità, come la necessità di una *governance* economica più solida e di politiche più efficaci per l'inclusione sociale e la parità di genere.

Il volume è suddiviso in diverse sezioni che coprono un'ampia gamma di tematiche relative all'UE, dalla governance economica alla politica estera, dalle questioni ambientali alla difesa dei diritti fondamentali. Ogni sezione è curata da esperti e da esperte riconosciuti nei rispettivi campi, garantendo un'analisi approfondita e competente. I 57 saggi sono suddivisi in nove sezioni tematiche per costruire un percorso di lettura ampio e approfondito e consentire di comprendere cosa succede nell'Europa attuale e quali siano le emergenze del nostro tempo, sempre considerando il contesto complessivo, il rapporto con i singoli Stati europei e con il mondo intero.

La prima sezione del volume analizza le crisi recenti che hanno colpito l'UE, a partire dalla crisi finanziaria del 2012 fino alla pandemia da Covid-19 e alla guerra in Ucraina: essa offre una panoramica esaustiva delle misure adottate dall'UE per affrontare queste crisi, sottolineando la capacità di adattamento e la resilienza dell'Unione. La sezione si concentra sulla risposta dell'UE alla pandemia, evidenziando come l'Unione abbia sviluppato meccanismi di coordinamento efficaci e innovativi, come l'acquisto congiunto dei vaccini. Questo ha permesso di evitare il collasso del mercato interno e di avviare una vera e propria "Unione della salute".

La guerra tra Russia e Ucraina non poteva restare fuori dal volume in cui si è ampiamente evidenziata la necessità per l'UE di sviluppare una maggiore autonomia strategica. Alcuni contributi entrano nel merito sulla risposta compatta dell'Unione la quale ha adottato undici pacchetti di sanzioni e ridotto la dipendenza energetica da Mo-



sca. Questo ha portato alla riscoperta del tema dell'autonomia strategica, non solo in ambito militare, ma anche economico e tecnologico.

La sezione sulla finalità politica vede il saggio di Giuliano Amato che analizza il cambio di basi legali dell'UE alla luce dell'avanzamento di alcuni meccanismi di integrazione. Tra i tenti, quelli di Lucia Serena Rossi e Carlo Tovo e di Marilisa D'Amico sono alcuni dei contributi sul riordino della comunità di diritto europea, esplorano il principio del primato del diritto dell'UE. Il primo analizza come questo sia stato interpretato dalle diverse corti costituzionali nazionali e dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE). La protezione dei diritti fondamentali e la gestione delle emergenze, come quella sanitaria, rappresentano aspetti cruciali per la tenuta democratica dell'Unione. Il secondo contributo si focalizza sull'Europa come comunità di diritti, trattando temi sensibili come i diritti riproduttivi, la violenza di genere e l'autodeterminazione in ambito medico-sanitario. La pandemia ha messo alla prova questi diritti, richiedendo un bilanciamento delicato tra emergenza sanitaria e libertà individuali.

La sezione sull'evoluzione del quadro istituzionale mostra, anche con un saggio di Nicola Verola, come i cambiamenti interni abbiano nel tempo modificato e consolidato un'infrastruttura regolamentativa complessa in cui le relazioni interne e tra le tre principali istituzioni europee stanno presentando un assetto sempre più articolato e complesso.

L'Europa di oggi si configura sempre di più come un vero spazio politico europeo e sono molti i saggi che mostrano l'avanzamento dell'infrastruttura politica interna, in cui comincia ad intravedersi un maggior ruolo partiti politici europei nel processo di rafforzamento della democrazia all'UE. In questa sezione viene dato rilievo anche alle infrastrutture comunicative e di rafforzamento della partecipazione. Marinella Belluati e Lucia D'Ambrosi affrontano il tema della comunicazione europea e del suo profondo legame con il processo di costruzione della sfera pubblica dell'Unione. Tra le sfide più importanti, oltre che controllare e migliorare il flusso in uscita e in entrata, si affronta il delicato rapporto con l'opinione pubblica e soprattutto il rafforzamento del legame con i giovani. Sempre in questa sezione un tema particolarmente "caldo" per l'Unione è quello delle migrazioni e delle sue contraddizioni a livello di governance e di rispetto dei diritti fondamentali come spiega il saggio di Mario Savino.

La sezione sulle Politiche pubbliche europee mette in evidenza l'ampio spettro di questioni cruciali per l'attualità dell'UE. Temi centrali sono senza dubbio la transizione verde e quella digitale. Come è noto, la Commissione von der Leyen ha promosso un ambizioso pacchetto legislativo, il *Fit for 55*, che mira a ridurre le emissioni e a promuovere la sostenibilità in vari settori. A partire da questo impegno, il volume esamina le misure per stimolare la competitività digitale dell'UE, riconoscendo il ritardo accumulato rispetto ad altre potenze globali. Anche la transizione digitale è però una sfida importante così come quella della salute pubblica, del ruolo guida dell'Europa nei programmi scientifici, temi emersi a forza con l'epidemia del Covid-19.

La *governance* economica dell'Unione Europea è un'altra sezione importante trattata nell'opera. I saggi illustrano come questa ha subito trasformazioni significative, affrontando le sfide delle crisi finanziarie e della pandemia, conducendo a una revi-

sione strutturale con l'introduzione di strumenti come NextGenerationEU. L'approccio si è evoluto dalla dimensione micro a quella macroeconomica, evidenziando la necessità di una coesione forte per una crescita sostenibile. Gli sforzi per mantenere il controllo sull'inflazione e l'integrazione delle politiche di coesione con le transizioni ecologiche e digitali rappresentano aspetti centrali della nuova agenda economica europea. Questi cambiamenti mirano a rafforzare la resilienza e la competitività dell'UE nel contesto globale.

Una parte consistente dei contributi, infine, propone una lettura attualizzata rispetto alle relazioni esterne dell'UE mostrandone la complessità e l'approccio multidimensionale che combina diplomazia, commercio, sicurezza e sostenibilità per rafforzare la sua influenza globale e affrontare le sfide internazionali in modo coerente e integrato. L'Unione si presenta come un attore globale responsabile e proattivo, impegnato a promuovere la pace, la sicurezza, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione internazionale attraverso un'ampia gamma di politiche e iniziative.

*Europa* è un volume di grande rilevanza per chiunque voglia comprendere l'attualità delle dinamiche dell'UE. La qualità delle analisi, la competenza degli autori e delle autrici e la profondità delle riflessioni rendono quest'opera un punto di riferimento per studiosi e studiose, politici e politiche, cittadini e cittadine interessati al futuro dell'Europa. L'Istituto della Enciclopedia Italiana ha ancora una volta dimostrato la sua capacità di produrre lavori di altissimo livello, contribuendo in modo significativo al dibattito pubblico e accademico sull'Unione Europea.



---

**Stefan Zweig (2024). *Mélancolie de l'Europe*. Paris : Plon, 272pp.**

Filippo Pietrogrande

L'intérêt pour l'idée d'Europe traverse toute la vie et l'œuvre du célèbre écrivain viennois Stefan Zweig (1881-1942). Cette évidence trouve son expression paradigmatique dans son texte autobiographique, *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*, dont le sous-titre, devenu une épithète, a fait de l'auteur l'incarnation vivante de l'idéal européen. Ce que « Europe » et « Européen » signifient exactement pour Zweig reste cependant moins évident.

Il serait difficile de blâmer l'auteur pour ce manque de clarté. Sa conception de l'Europe, fortement influencée par la période historique dont il ressent l'angoissante incertitude, ne peut qu'apparaître mobile, esquissée, en devenir. En effet, bien que Zweig évoque souvent la notion d'Europe, il ne se soucie ni de la définir clairement ni de l'insérer dans le cadre d'une théorisation plus large. Cela peut parfois être frustrant pour un lecteur contemporain, mais il serait erroné de transposer notre conception de l'Europe à une période historico-culturelle, celle de l'entre-deux-guerres, où tout était en pleine transformation. Par ailleurs, comme cela a souvent été souligné, n'y a-t-il pas un problème et un risque inhérents à la tentative même de définir l'idée d'Europe ? La notion elle-même n'est-elle pas marquée par une complexité constitutive qui rend toute détermination risquée et réductrice ? Deux citations parmi tant d'autres suffiront : « L'idée d'Europe est insaisissable comme Dieu, la circonférence est partout et le centre nulle part » (Compagnon, Seebacher, 1993 : 10) ; « Tout ce qui simplifie l'Europe par idéalisation, abstraction ou réduction la mutile » (Morin, 1990 : 22).

Les seize textes rassemblés dans *Mélancolie de l'Europe*, dont plusieurs inédits en traduction française, ne résolvent pas définitivement la question. Ils ont cependant le mérite de retracer l'évolution de la pensée européenne de Zweig, nous aidant à en saisir certaines caractéristiques clés. Comme nous l'avons noté, il ne faut pas attendre de ces textes une présentation systématique d'une pensée politique ; rien n'est en effet plus étranger à la pensée européenne de Zweig. En même temps, il ne s'agit pas non plus de reprendre la critique bien connue qui lui reproche une phobie de la politique et un manque d'engagement dans une période historique cruciale. Bien qu'il veuille rester à distance de tout militantisme qui menacerait son autonomie d'écrivain, Zweig n'hésite pas à exprimer à plusieurs occasions une vision politique fondée sur les principes du pacifisme et du cosmopolitisme.

Cela n'empêche pas pour autant que le point de départ de cette vision soit fortement antipolitique. Zweig invoque l'abandon de tous les nationalismes, les définis-

sant comme des pathologies chroniques de l'esprit européen. Le nationalisme est la « défiance d'un peuple à l'égard d'un autre, peur d'une nation face à une autre » (p. 211), c'est la folie dégénérant en impérialisme – en bref, « le nationalisme, c'est la guerre », comme déclara François Mitterrand dans un célèbre discours au Parlement européen. Construction typiquement européenne, le nationalisme en tant que tel se présente pour Zweig comme l'antithèse de l'idéal européen : si le premier est « un sentiment premier », « le produit d'une passion spontanée », le second est « le fruit lentement mûri d'une pensée élevée » (Zweig 2014 : 110). Rien n'est donc plus opposé à l'idée d'une union pacifique des peuples que le délire patriotique égoïste ; la pulsion irrationnelle nationaliste et l'idée rationnelle de la construction européenne se heurtent et se repoussent comme deux formations sur des fronts opposés.

Cette pathologie du nationalisme est récidiviste, elle ronge le corps et l'esprit de l'Europe comme une drogue consommée trop longtemps. La désintoxication est nécessaire, mais elle s'avère lente, incertaine, dispendieuse : « *La magna therapia sterilisans*, la cure miraculeuse unique et soudaine n'existe pas [...] seule peut agir une cure de privation progressive » (p. 190-191), écrit Zweig dans un texte de 1932, intitulé de manière éloquente *La désintoxication morale de l'Europe*. Pour être efficace, cette cure doit agir en profondeur, en opérant une sorte de substitution des passions. Si la suprématie du nationalisme tient à son immédiateté instinctive, il faut alors faire en sorte que l'idée rationnelle d'une communauté européenne devienne aussi séduisante et convaincante qu'une passion spontanée. Cela ne peut se réaliser qu'en la libérant de son caractère élitiste, en la faisant sortir de la tour d'ivoire des discours et des écrits d'une poignée d'intellectuels, afin d'en révéler à la multitude toute la valeur et tout l'attrait. Toute l'actualité de la pensée européenne de Zweig réside peut-être dans ce seul dessein.

C'est sur ce terrain d'action que l'apport culturel de Zweig se lie indissolublement à sa vision politique. L'Europe est pour lui, avant tout, une union spirituelle, placée sous le signe de l'humanisme et de la fraternité : la figure d'Érasme, « premier cosmopolite conscient » (Zweig 2011 : 1025), en constitue l'archétype ; son lien personnel avec Romain Rolland en représente la possibilité, même dans les périodes les plus sombres (voir Rolland, Zweig, 2014) ; tandis que toute une série de propositions pédagogique-culturelles (refonte de l'enseignement de l'histoire, facilitation des échanges étudiants, organes de presse multilingues) devrait en assurer la possibilité et durabilité futures. L'Europe rêvée par Zweig n'est donc pas – du moins dans un premier temps – une entité politique, mais une *unitas multiplex* qui érige la culture en fondement et en valeur identitaire suprême, dans la conviction qu'elle seule peut être le véritable remède à la décadence (p. 203).

La pensée européenne de Zweig oscille sans cesse entre idéalité et réalité, entre utopie et concrétude, ce qui rend difficile de tirer des conclusions de cette collection de textes. En toile de fond se dessine sa parabole existentielle, marquée par des moments d'incroyable espérance et d'autres de profonde amertume. Dans les écrits réunis dans *Mélancolie de l'Europe*, il n'y a pourtant aucune trace du chroniqueur tragique déplorant le paradis perdu du mythe habsbourgeois. Au contraire, ces textes

semblent obstinément tournés vers l'avenir, emplis de confiance et d'attente : l'Europe de Zweig est *à venir*, elle est un espoir face à l'effondrement de la civilisation européenne.

Face à ce constat, une question demeure : à qui appartient cette mélancolie du titre ? À qui appartient cette « nostalgie de l'Europe » qui, comme l'affirmait Milan Kundera (1986 : 154), définit le véritable Européen ? Pas à Zweig, qui, tout en percevant des menaces (le texte *La monotonisation du monde* est exemplaire en ce sens), reste jusqu'au bout presque naïvement attaché à sa vision audacieuse d'une Europe fondée sur la culture, même lorsque celle-ci semble se muer en un rêve mélancolique brisé. Non, la mélancolie ne peut être que la nôtre – mélancolie d'une idée d'Europe qui semble lentement basculer dans le passé, mélancolie d'une Europe qui n'a pas encore su (le pourra-t-elle jamais ?) être à la hauteur de son idéal. En fin de compte, ce recueil de textes nous lance un défi : qui l'emportera, l'espoir de Zweig ou notre mélancolie ? Difficile à prévoir. *Stefan Zweig, adieu l'Europe*, titrait en français un brillant *biopic* de la réalisatrice allemande Maria Schrader ; mais le titre original était *Vor der Morgenröte*, littéralement « Avant l'aube », une référence implicite à la dernière lettre écrite par Zweig avant son suicide, dans laquelle c'était encore l'espoir qui avait le dernier mot.

## Bibliographie

Antoine Compagnon, Jacques Seebacher (1993). *L'Esprit de l'Europe, t. I : Dates et Lieux*. Paris : Flammarion.

Milan Kundera (1986). *L'Art du roman*. Paris : Gallimard.

Edgar Morin (1990). *Penser l'Europe*. Paris : Gallimard.

Romain Rolland, Stefan Zweig (2014). *Correspondance 1910-1919*. Paris : Albin Michel.

Stefan Zweig (2011) [1934]. *Érasme. Grandeur et décadence d'une idée*. Dans : Stefan Zweig. *Essais*. Paris : Le Livre de poche, 1023-1139.

Stefan Zweig (2013) [1942]. *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*. Paris : Gallimard.

Stefan Zweig (2014) [1930]. *Appels aux Européens*. Paris : Bartillat.





# Book Recommendations

---



---

**Sergio Fabbrini, (2024). A Federalist Alternative for European Governance. The European Union in Hard Times. Cambridge: Cambridge University Press, 272 pp.**

Il volume rappresenta un contributo significativo al dibattito contemporaneo sull'evoluzione istituzionale dell'Unione Europea. Fabbrini propone una lettura critica della gestione delle crisi che hanno segnato il continente negli ultimi anni, come la crisi del debito, la pandemia e l'invasione russa dell'Ucraina.

Secondo l'autore, l'UE ha reagito a queste crisi rafforzando l'intergovernamentalismo, ossia affidandosi alle decisioni prese dai singoli governi nazionali piuttosto che a una struttura sovranazionale coesa. Questa strategia, pur avendo una certa efficacia nell'emergenza, ha prodotto un'Unione disomogenea, poco trasparente e scarsamente responsabile verso i cittadini. Fabbrini sostiene che, in tale assetto, l'Unione Europea rischia di avvicinarsi più a un'organizzazione internazionale che a un vero soggetto politico federale.

Il cuore del volume è rappresentato dalla proposta di un'alternativa federalista alla *governance* europea attuale. Fabbrini immagina un'Unione strutturata su più livelli, in cui un "nucleo federale" possa esercitare competenze condivise in modo democratico, mantenendo al contempo la flessibilità necessaria a rispettare le diverse identità e sovranità nazionali. Tale modello, ispirato a esperienze federali classiche (come Stati Uniti, Svizzera o Germania), permetterebbe all'UE di superare l'ambiguità dell'integrazione differenziata e di dotarsi di una *governance* capace di affrontare con coerenza le sfide globali.



# **Abstracts and Keywords**

---





---

**Lavorare insieme per un grande sogno: alle origini della funzione pubblica europea**

*Andrea Becherucci*

This article investigates the role of the lack of historical memory of colonialism in shaping relations between the European Union (EU) and Sub-Saharan Africa. In this regard, an internal and an international perspective have been brought together, as an analysis of the impact of the lingering colonial culture on minority discrimination within the EU should also consider the development of reciprocal relations on a foreign level.

Methodologically, African-origin immigration towards the EU and the protection of fundamental human rights within and beyond European borders served as two concrete examples to explore this interconnection. In both instances, the concerns affecting domestic dynamics were also the most disputed between African and European representatives during international negotiations throughout different frameworks and decades.

On the one hand, the continuous sources of conflict that overcome economic and strategic interests in the dialogue between the European Union and African countries have made it necessary to address the underlying causes of racism and persisting mutual stereotypes. Indeed, different views on migration management and human rights protection hinder an equal dialogue between Europe and Africa, unveiling divisions that cannot be solved through pragmatic solutions. Besides, on the internal level, the resurgence of racist incidents in European cities and the ideological turn that speeches take when dealing with African-origin minorities shows the need to reflect upon the long-term obstacles lying behind reciprocal misunderstandings.

**Keywords:** European Union, Remembrance, Colonization, Postcolonialism, Immigration

**EU Colonial Amnesia as a Bridge: Connecting EU-African Relations and African Minorities Discrimination**

*Eleonora Cappa*

This article investigates the role of the lack of historical memory of colonialism in shaping relations between the European Union (EU) and Sub-Saharan Africa. In this regard, an internal and an international perspective have been brought together, as an analysis of the impact of the lingering colonial culture on minority discrimination within the EU should also consider the development of reciprocal relations on a foreign level.

Methodologically, African-origin immigration towards the EU and the protection of fundamental human rights within and beyond European borders served as two concrete examples to explore this interconnection. In both instances, the concerns affecting domestic dynamics were also the most disputed between African and European representatives during international negotiations throughout different frameworks and decades.

On the one hand, the continuous sources of conflict that overcome economic and strategic interests in the dialogue between the European Union and African countries have made it necessary to address the underlying causes of racism and persisting mutual stereotypes. Indeed, different views on migration management and human rights protection hinder an equal dialogue between Europe and Africa, unveiling divisions that cannot be solved through pragmatic solutions. Besides, on the internal level, the resurgence of racist incidents in European cities and the ideological turn that speeches take when dealing with African-origin minorities shows the need to reflect upon the long-term obstacles lying behind reciprocal misunderstandings.

**Keywords:** European Union, Remembrance, Colonization, Postcolonialism, Immigration

---

## **Impero e sovranazionalità. Otto von Habsburg e l'idea di Europa**

*Giuseppe Romeo*

L'Europa nella sua storia millenaria, nelle sue alterne, e quasi mai indolori vicende, nel tentativo di risolvere una complessità dettata dall'autorevolezza delle diverse leadership che si sono succedute e riconfigurate man mano nel tempo, secondo capacità di conquista del potere o attraverso presunti diritti dinastici, rappresenta un buon laboratorio tra ciò che è un susseguirsi e un sovrapporsi di storie di imperi e ciò che è l'effetto della crescita di un impero spesso sotteso al concetto di imperialismo. Nel loro evolversi come modelli di governance e di pianificazione territoriale, gli imperi si sono presentati nella storia dell'umanità, ed europea, non solo quali formule concentrate di potere e di potenza ma anche quali veicoli di distribuzione di idee e di valori, creando contaminazioni decisive nei popoli che li compongono sino a provocarne sia l'ascesa che lo stesso declino, entrambi dovuti alle condizioni economiche di supporto o alla tenuta interna, in termini di consenso, dell'autorità imperiale e della sua riconosciuta o meno legittimità. Ottone d'Asburgo-Lorena (o Ottone von Habsburg-Lothringen), deputato al parlamento europeo nel 1979 per l'Unione cristiano-sociale tedesca (CSU), e riconfermato sino al 1999, non mise mai da parte il significato "europeo" dell'impero sovranazionale austro-ungarico.

**Parole chiave:** Aristide Briand, Ausgleich, Confederazione germanica, Conferenza di Berlino, continentalismo, Europa dei popoli, europeismo, Francesco Giuseppe, Grande Guerra, Guerra dei Trent'anni, Gustav Stresemann, Impero ottomano, liberalismo, liberismo, machtpolitik, Orbis Europeus Christianus, ordine continentale, Ottone von Habsburg, Pace di Augusta, Pace di Carlowitz, Pace di Vestfalia, Paneuropa, Parlamento europeo, Questione d'Oriente, Richard Nikolaus Graf Coudenhove-Kalergi, Totalitarismi, Vienna, Weimar

The Europe in its thousand-year history, in its alternating and almost never painless events, in the attempt to resolve a complexity dictated by the authority of the various leaderships that have succeeded and reconfigured gradually over time, according to the ability to conquer power or through presumed dynastic rights, represents a good laboratory between what is a succession and overlapping of histories of empires and what is the effect of the growth of an empire often underlying the concept of imperialism. In their evolution as models of governance and territorial planning, empires have presented themselves in human and European history not only as concentrated formulas of power and might but also as vehicles for the distribution of ideas and values, creating contaminations decisive in the peoples that compose them to the point of causing both their rise and their decline, both due to the economic conditions of support or to the internal stability, in terms of consensus, of the imperial authority and its recognized or not legitimacy. Otto of Habsburg-Lorraine (or Otto von Habsburg-Lothringen), member of the European Parliament in 1979 for the German Christian Social Union (CSU), and reconfirmed until 1999, never put aside the "European" meaning of the supranational Austro-Hungarian empire.

**Keywords:** Aristide Briand, Ausgleich, German Confederation, Berlin Conference, continentalism, Europe of the peoples, Europeanism, Franz Joseph, Great War, Thirty Years War, Gustav Stresemann, Ottoman Empire, liberalism, liberalism, machtpolitik, Orbis Europeus Christianus, continental order, Otto von Habsburg, Peace of Augsburg, Peace of Carlowitz, Peace of Westphalia, Paneuropa, European Parliament, Eastern Question, Richard Nikolaus Graf Coudenhove-Kalergi, Totalitarianisms, Vienna, Weimar

## **Epistemic Intermediaries and Europe's Defence Turn: Expert Knowledge and the Communication of the CSDP**

*Sara Pane, Davide Emanuele Iannace*

Amid escalating geopolitical instability and institutional recalibration, the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) has entered a critical phase of communicative and strategic transformation. This article investigates how expert knowledge about the CSDP is framed and disseminated through European public institutional communication, with particular attention to the role of epistemic intermediaries - understood as scholars, policy advisors, military personnel, and civil servants- who mediate between institutional narratives and public understanding. Based on a cross-national survey of 129 experts, the study examines their perceptions of communication effectiveness, knowledge accessibility, and the legitimacy of the CSDP. Findings point to a fragmented landscape shaped by institutional opacity, cognitive asymmetries, and

technocratic framing. While experts broadly support deeper defence integration, they express skepticism toward current EU communication strategies, especially regarding sufficiency, clarity, and citizen engagement. The article argues that in high-stakes policy domains like defence, communicative legitimacy is a core dimension of strategic autonomy. It concludes by emphasizing the centrality of epistemic intermediaries in shaping the diffusion, reception, and contestation of European security narratives, and calls for more transparent, dialogic, and epistemically plural communication infrastructures.

**Keywords:** CSDP, epistemic intermediaries, European Union, Public institutional communication, strategic autonomy

### **Ukraine – EU Cooperation for Post-War Recovery and Eurointegration**

*Oleksandr Sharov*

The Ukraine's Case represents the most serious challenge for Europe in recent decades. This primarily concerns the countries of the European Union. Experiencing significant problems with their global competitiveness, they are nevertheless forced to incur significant expenses to support Ukraine against Russian aggression and certain losses as a result of anti-Russian economic sanctions. However, this is not only a gesture of goodwill, but also a forced measure, since it is precisely close cooperation between Ukraine and the EU and the inevitable entry of Ukraine into the Union that can contribute to solving the problem of European competitiveness and consolidating leading positions in the Global Economy. Based on this, the European Union should provide Ukraine with substantial financial assistance for its Post-War Economic Recovery. The program for such recovery should take into account the needs both – Ukraine and the EU itself, – new economic structures of which should be interconnected and compatible. This objective should be taken into account when developing pre-accession financial aid schemes, which are usually provided to candidate countries. In the case of Ukraine, such schemes should be tailor-made taking into account mentioned above.

**Keywords:** Ukraine, EU, Post-War Recovery, Accession, Eurointegration

### **The Fractured Legacy of Anti-Totalitarianism. Political Exploitations of a Discursive Frame in EU Memory Politics and Beyond**

*Andrea Apollonio, Raffaele Alberto Ventura*

This article, through a critical engagement with relevant literature and institutional documents, explores the genesis, the evolution and the political weaponization of anti-totalitarianism in European politics. The first section situates the emergence of anti-totalitarianism within European intellectual debates from the 1930s to the 1980s, framed around the master signifier of "totalitarianism." The second section examines its role in EU memory politics, particularly its adoption as a memory frame in response to the Eastern enlargement of the European Union (2004–2007), legitimising the EU as a democratic and human rights-based political community. The third section analyzes the domestic reception of EU anti-totalitarianism, with a focus on the Italian context and its use by the post-fascist right to challenge the legacy of the Resistance and antifascism as a core element of Italy's civil religion. The article, highlighting the unintended consequences of EU memory frames, concludes that the widespread invocation to (anti)totalitarianism has diluted the concept into a "floating signifier," undermining its historical meaning and political potency.

**Keywords:** memory politics, European integration, antitotalitarianism, collective memory









---

Publisher: **Dipartimento di Culture, Politica e Società - Università di Torino**

Contacts: [redazione.deeuropa@unito.it](mailto:redazione.deeuropa@unito.it)

Website: [www.deeuropa.unito.it](http://www.deeuropa.unito.it)

ISSN: 2611-853X

