



Anno LXIV - n. 32 nuova serie - marzo 2016

**Rivista dell'Aiccre, Associazione italiana
per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa**

Testata iscritta al n. 1041 del Registro degli Operatori della Comunicazione (Roc)

Presidente **Michele Picciano**

Vicepresidenti: **Nadia Ginetti** (vicario), **Marco Flavio Cirillo**, **Giuseppe Magni**, **Giuseppe Pagano**, **Fiorenzo Silvestri**, **Giovanni Speranza**

Segretario generale: **Carla Rey**

Segretario generale aggiunto: **Emilio Verrengia**

Direttore responsabile: **Giuseppe Viola**

Responsabile editoriale: **Giuseppe D'Andrea**

In redazione: **Anna Pennestri**

Piazza Fontana di Trevi, 86 - 00187 Roma

tel. 06.69940461 - fax 06.6793275

www.aiccre.it - comunieuropa@aiccre.it

Registrato al Tribunale di Roma n. 4696 dell'11-6-1955

Comuni d'Europa è edito con il coordinamento scientifico del Prof. Fabio Zucca, in collaborazione con il Centro Interdipartimentale di Ricerca e Documentazione sulla Storia del Novecento dell'Università degli Studi di Pavia e inserito nella collana "Storia del Novecento".

L'Aiccre edita Comuni d'Europa, la rivista telematica www.euoparegioni.it e il sito www.aiccre.it. Per ogni iniziativa ed informazione si può corrispondere con il Direttore responsabile viola@aiccre.it.

Impaginazione: EDIZIONI UNICOPLI Stampa: EB.O.D. S.A.S. ISSN 0010-4973

Questo numero è andato in stampa nel marzo 2016

Editoriale

“Il Risorgimento dell’Europa”. Una nuova fase da vivere e non solo da osservare

di *Giuseppe Viola* p. 3

L’azione politica dell’Aiccre in senso federalista ed europeista

di *Michele Picciano* p. 5

Un nuovo modello di democrazia europea

di *Carla Rey* p. 8

Enti locali e regionali al centro del nostro progetto politico

di *Emilio Verrengia* p. 11

Europa al bivio. Il ruolo degli enti locali europei

di *Fabio Zucca* p. 14

Cittadinanza e legittimazione democratica dell’Unione europea: il ruolo dei territori

di *Luigi Moccia* p. 22

Il ruolo delle autonomie locali nella costruzione dell’unione economica europea a 25 anni dal Trattato di Maastricht

di *Francesco Velo* p. 33

Sezione storica

Le prime organizzazioni giovanili per la federazione europea

di *Daniela Preda* p. 42

Lodovico Benvenuti. Dalla Resistenza all’unità europea

di *Giovanni Paolo Cantoni* p. 61

Recensione

Unità europea: ieri, oggi, domani. Atti del Convegno (Pavia, 30 novembre - 1 dicembre 2006), a cura di Raffaella Cinquanta

di *Fabio Zucca* p. 74

Campagna adesioni 2016

p. 77

EDITORIALE

“IL RISORGIMENTO DELL’EUROPA” UNA NUOVA FASE DA VIVERE E NON SOLO DA OSSERVARE

di Giuseppe Viola

Direttore responsabile «Comuni d’Europa»

Nell’attuale fase politica in cui l’agenda europea è complessa, ma esprime anche enormi potenzialità, dove il sistema Schengen fatica a reggere, dove i segnali delle economie europee e mondiali sono incerti, il Regno Unito minaccia l’uscita dall’Unione europea, la fiducia tra cittadini e Stati membri è particolarmente in crisi per come considerare la presenza dei migranti, se come un’occasione irripetibile o solamente come un problema da risolvere. L’Italia, oggi, ha l’opportunità di uscire da quell’angolo dove per molto tempo è rimasta parcheggiata ed isolata. Per affrontare tutto ciò partiamo da coloro che intuirono per primi il desiderio e le potenzialità dell’Europa richiamando il Manifesto di Ventotene per una “Europa libera ed unita”, i “Trattati di Roma” che nel 2017 celebreranno i sessant’an-

ni e soprattutto i valori di “democrazia” e “tolleranza”. Valori che hanno dalla loro quella grande capacità di *autocorrezione* e quindi, se accolti e vissuti, permettono ad ognuno di noi di sbagliare meno di fronte alle scelte che si devono fare, per vincere la battaglia contro quei movimenti che vedono la difesa della sovranità nazionale quale unico antidoto a tutti i malesseri, insinuando ai molti governanti europei senso di paura e di smarrimento politico. Dobbiamo comprendere, che con tutta probabilità, stiamo osservando ma soprattutto *vivendo* la nascita di un nuovo *cittadino europeo*, che si genera dall’incontro di culture diverse, etnie, religioni, in una fase di *migrazione mondiale* che non riusciamo a controllare, ma che possiamo riconoscere con realismo facendo incontrare la cultura occidentale

ed europea con quelle degli altri paesi, perché solo così riusciremo ad apprezzare al meglio la nostra cultura. Nasce così l'intuizione per il n. 32 di «Comuni d'Europa», che attraverso il contributo di autorevoli firme e di giovani autori, ritorna ad investire nell'ideale europeista, rileggendo ed apprezzando la storia europea attraverso i gesti e le vite delle persone. È in questo tempo, in cui la scelta che ci è posta di fronte è di guardare indietro con nostalgia oppure andare avanti verso un "Risorgimento dell'Europa", che la nostra Associazione ha l'opportunità di continuare il cammino di accompagnamento alle istituzioni, ai suoi governanti, ma soprattutto alle comunità locali. Desidero ricordare, come richiamo all'impegno di ognuno, la prefazione del Presidente Emerito della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, al libro *Piccoli Padri* di Roberto Di Gio-

van Paolo e Gianfranco Martini, che anche in quell'occasione mostrava il senso e le parole di chi ci crede con coraggio e speranza: «a distanza di anni la strada percorsa sembra ancora poca per un approdo soddisfacente, perché una Europa politicamente unita non è ancora sorta [...] ma la strada è ormai segnata e i passi che verranno saranno nella giusta direzione». È con questo auspicio che l'AICCRE insieme al CCRE devono raccogliere la sfida sui quei temi come la vita quotidiana e la politica pubblica locale, il governo e la leadership, l'economia e la finanza, l'ambiente, il clima e l'energia e tutto ciò che può aiutare gli uomini e le donne di oggi e delle prossime generazioni a vivere in un'Europa dove l'abolizione delle frontiere economiche e politiche fra gli Stati sia l'inizio di un nuovo ordine mondiale e di una nuova edificazione.

L'AZIONE POLITICA DELL'AICCRE IN SENSO FEDERALISTA ED EUROPEISTA

di **Michele Picciano**
Presidente AICCRE

Come Presidente dell'AICCRE mi sono recato a Ventotene il 30 gennaio scorso, alla presenza del Presidente del Consiglio Matteo Renzi, per testimoniare ancora una volta l'impegno della nostra Associazione per il federalismo europeo. Sono sempre più convinto che l'Europa federale sia l'unica risposta alla crisi economica, morale e politica che sta attraversando drammaticamente il nostro Continente.

Viviamo in un momento storico caratterizzato da una profonda crisi del Sistema Europa. L'Unione europea appare divisa al cospetto dei grandi problemi che la attraversano. Soprattutto la crisi economica e l'afflusso massiccio di migranti hanno messo in luce una Unione europea che tale non è. Ancora una volta è emersa l'impossibilità dell'Europa attuale di trovare

dei rimedi a problemi strutturali e di lunga durata. Molto è stato fatto, dal secondo dopoguerra in poi, verso l'integrazione europea, anche grazie alle battaglie politiche della nostra Associazione guidata, sin dalla propria origine, da uomini che hanno saputo coniugare ideali saldi a un raro pragmatismo. Ma non è stato sufficiente per ottenere quell'Europa unita, federale e basata sulle Autonomie locali che era nei propositi dei nostri Padri fondatori e dei dirigenti che si sono susseguiti in sessanta anni di storia e che hanno saputo raccogliere intorno all'Associazione l'entusiastico consenso di migliaia di amministratori locali di ogni parte politica ed il sostegno non formale di uomini di Stato e persino di alcuni Papi.

I tempi sono cambiati, è vero: l'idea d'Europa non raccoglie il giusto

consenso tra i cittadini, anche perché essa è comunicata poco e male dai media e oltretutto la crisi economica ed occupazionale che attraversa l'Europa, unita all'arrivo massiccio dei migranti sulle nostre coste, stanno generando paure ed incertezze sul futuro. Non possiamo e non dobbiamo restare fermi di fronte alle grandi sfide che ci aspettano nell'immediato futuro. Non dobbiamo far vincere la paura e soprattutto non dobbiamo rinunciare alla prospettiva federalista dell'Europa. Mai come in questo periodo gli Enti Locali devono tornare protagonisti, in quanti più prossimi alla vita quotidiana dei nostri cittadini. Senza federalismo e senza gli Enti Locali sarebbe un'Europa con gravi limiti democratici, dove l'interesse nazionale prevarrebbe su quello europeo, come hanno purtroppo dimostrato numerose volte i governanti dei Paesi membri dell'UE, incapaci di esprimere una visione univoca ed europea dei problemi. Questa deve essere la nostra battaglia da sostenere con forza sia nelle sedi istituzionali italiane che europee.

Nuovi trattati europei ed una federazione europea sono altresì necessari in questa epoca di globalizzazione nella quale stanno prepotentemente affacciandosi sullo scenario internazionale Paesi emer-

genti ed ambiziosi che vanno fronteggiati solo con una stretta unione politica europea e con politiche economiche di rilancio, oltre che puntare, come già sta facendo la Commissione europea, sull'innovazione e la ricerca. Dobbiamo tornare allo spirito originario dell'Associazione che animò i nostri Padri fondatori: fratellanza, comunione, solidarietà, sussidiarietà, nel quadro di una unità europea. Le battaglie per la federazione europea non possono prescindere da quelle in difesa dell'Ente Locale: viviamo un momento particolare e l'attività degli Enti Locali è fortemente penalizzata per i tagli ai trasferimenti dello Stato e per la mancanza di legittimità democratica che si viene a determinare per gli stessi. Avevamo invano auspicato un ragionamento che partendo da un risparmio delle risorse prevedesse un sistema di riorganizzazione complessivo di comuni, province e regioni. Non si trattava quindi di salvaguardare questo o quell'altro livello di ente locale, ma di organizzare il discorso in un quadro più ampio di Riforme strutturali che prevedesse finalmente anche nel nostro Paese un federalismo autentico, solidale e cooperativo, come è nella tradizione della nostra Associazione, l'unica che rappresenta comuni, province e regioni, in una

prospettiva europea. L'AICCRE guarda all'Europa e partiremo da essa per suggerire riforme che siano rispettose delle singole identità territoriali per un'integrazione vera con l'Europa.

Le proposte dell'AICCRE, lo ribadiamo, vanno nella direzione del federalismo e nella costruzione degli Stati uniti d'Europa, nel convincimento che esso si impone nelle relazioni tra diversi soggetti istituzionali che insieme vogliono cooperare, tanto più quanto maggiore è il numero dei soggetti interessati. La nostra Associazione vanta un rete di rapporti con l'Unione europea che da sempre ne caratterizza la dimensione ed è sempre e comunque europea ed europeista. Sarebbe altresì poco responsabile vantare un isolamento della nostra Associazione rispetto alle altre: il drammatico momento di crisi istituzionale, politica, economica del mondo delle autonomie locali e dell'Unione europea ci impongono, affinché abbiano

una maggiore efficacia ed impatto, azioni da sviluppare con il mondo dell'Associazionismo locale, con le scuole, con la società civile, con le Istituzioni italiane ed europee. I prossimi anni saranno decisivi per il futuro dell'umanità: si rischia la disgregazione dell'Europa in un mondo globalizzato ed in evoluzione.

L'Europa deve recuperare e rilanciare i propri valori, quali democrazia, accoglienza, rispetto dei diritti umani, solidarietà, equità sociale, e per fare ciò deve necessariamente procedere verso una maggiore integrazione politica ed economica. Siamo coscienti della drammatica fase storica che stiamo attraversando: per questo l'impegno mio personale e di tutta l'Associazione, delle sue Federazioni, degli Enti Locali e Regionali associati, sarà quello di rilanciare con forza sul territorio la "nostra" idea d'Europa, in senso federalista ed europeista!

UN NUOVO MODELLO DI DEMOCRAZIA EUROPEA

di **Carla Rey**

Segretario generale AICCRE

Il processo di integrazione europea sta attraversando una delle fasi più difficili dal secondo dopoguerra in poi. Unione europea, di fatto e nei fatti, divisa in 28 Paesi, oltretutto disomogenei a livello economico. Divisa sui grandi temi come le migrazioni. Noi federalisti europei dobbiamo alzare la soglia d'attenzione perché il processo che si sta innescando è pericoloso: visto che questa Europa non funziona, la buttiamo via. Ci si è illusi per mezzo secolo ed oltre che il declino dei vecchi Stati-nazione fosse inevitabile a favore di nuove forme aggregative federali o semi-federali. Insomma, l'economia in comune, oltretutto incompleta, avrebbe dovuto essere la conseguenza di una Unione politica e non viceversa. Ne è scaturito un processo decisionale lento, inefficiente e contraddittorio. Il risultato più pericoloso è sot-

to gli occhi di tutti: il prevalere di spinte politiche nazionaliste, populiste e disgregative che hanno gioco facile, facendo leva sulla paura del futuro. Noi federalisti non ci stiamo. I cittadini, gli intellettuali, i giovani, non vogliono l'Europa, forse è vero, ma non vogliono questo modello d'Europa! Dobbiamo dirlo a chiare lettere ai cittadini ed alla classe politica: come affermava già nel 2004 Dominique Strauss-Kahn «il metodo Monnet è fallito. Il disequilibrio che ha prodotto – competenze politiche via via più importanti affidate ad una Istituzione di natura tecnica – provoca una crisi istituzionale profonda: l'Unione europea è ammalata del suo deficit democratico». L'unica via percorribile è l'Europa federale. A dirlo non sono più solo gli Spinelli, i Serafini, gli Albertini (solo per citarne alcuni); oggi a

chiederlo con forza è ormai la stessa Storia. Oltretutto, in questa fase in Italia, le più alte cariche dello Stato stanno chiedendo a gran voce una maggiore integrazione politica dell'Unione europea e molti di essi si sono spinti, con iniziative politiche ed interventi sui media, a chiedere l'Europa federale. I fatti oggi danno ragione ai federalisti ed alle loro numerose battaglie: sono passati più di sessant'anni da quando l'ingranaggio comunitario si è messo in moto, ma l'unione politica non è stata raggiunta. L'assenza di unità politica è precisamente ciò che sta mettendo in crisi l'unione economica. Lo avevamo detto: l'unione monetaria senza integrazione del mercato del lavoro e senza alcun tipo di federalismo fiscale sarebbe finita molto male. Abbiamo il coraggio delle idee, abbiamo un modello strutturato e solido di Unione europea da proporre; abbiamo una storia da raccontare ma soprattutto un futuro da costruire. Urgentemente. Abbiamo la forza federalista, composta da movimenti politici, organizzazioni, associazioni che devono coalizzarsi e comunicare con forza in modo univoco, ognuno nel proprio ambito, e si deve procedere solo nella direzione della Federazione europea. Perché il progetto dell'Europa federale non è stato compiuto,

nonostante avesse in sé quelle soluzioni politiche per garantire decenni di pace, stabilità e benessere economico? Dobbiamo anche noi, forza federalista, assumerci alcune responsabilità: Umberto Serafini denunciava nel 1964 (!) che occorreva "rilanciare" un progetto che non può essere «nelle mani di una piccola oligarchia di professionisti dell'europeismo». Come non condividere questa affermazione? I movimenti, le associazioni, le organizzazioni che si richiamano al federalismo europeo devono mettere da parte particolarismi, egoismi ed elitarismi per aprirsi al mondo. Occorre cambiare linguaggio, parlare alla gente di Europa e farlo in modo semplice e diretto. Se le nostre parole non funzionano, è nostro compito modificarle. Si scrive e si parla tanto di Europa, ma molto spesso lo si fa a sproposito e senza la necessaria profondità. Se l'Europa (il suo processo di integrazione, la sua storia, il suo spessore, la sua funzione di territorio di pace e sviluppo) fosse comunicata correttamente, non solo toccherebbe le corde della sensibilità dei cittadini, ma potrebbe ottenere quel consenso necessario per fare quel salto politico decisivo in favore di una sempre maggiore integrazione. Un esempio su tutti: il Programma Erasmus, clamoro-

so esempio di successo, non ha il giusto spazio sui media. Così come istituzioni vitali per la democrazia e gli enti locali e regionali, come il Parlamento europeo ed il Comitato delle regioni.

La tradizione dell'AICCRE, la sua spinta propulsiva, i suoi valori, il suo immenso patrimonio di idee vanno assolutamente rilanciate e valorizzate. Dobbiamo ripartire dai territori per rilanciare il progetto europeo. L'Europa si costruisce giorno dopo giorno, con impegno politico, militanza ed iniziative concrete finalizzate a coinvolgere i cittadini, smussare gli angoli di una Europa ancora burocratica ed intergovernativa, rilanciare la nostra idea di Europa. Il nostro compito, specificamente della nostra Associazione, è quello di formare gli amministratori locali all'utiliz-

zo dei fondi europei che in questo difficile momento congiunturale diventano fondamentali risorse per i Comuni; stimolando l'aggregazione delle unioni di Comuni per poter diventare eleggibili a livello di europrogettazione; rappresentando ogni ente locale nelle sedi istituzionali europee affinché la voce e l'esperienza dei Comuni e delle Regioni italiane sia alla base della costruzione degli Stati Uniti d'Europa; costruendo con i Comuni azioni concrete di cooperazione territoriale anche partendo dagli storici gemellaggi. Il tutto nella salda cornice federalista, prospettiva politica imprescindibile, tenendo ben presente, mi piace sottolinearlo, che il federalismo europeo non è soltanto un progetto politico, ma una tensione morale.

ENTI LOCALI E REGIONALI AL CENTRO DEL NOSTRO PROGETTO POLITICO

di **Emilio Verrengia**

Segretario generale aggiunto AICCRE

Se dovessi dare un titolo al mio mandato, non esiterei a definirlo “un impegno costante e a tutto campo in Italia ed in Europa per la difesa e la valorizzazione delle autonomie locali”. Un impegno quotidiano che mi ha visto in questi anni in prima linea nelle battaglie contro i tagli alle autonomie locali in un quadro di federalismo europeo. Ho potuto farlo grazie alla solida struttura organizzativa dell’AICCRE ed alla sua credibilità derivante da sessanta anni di lotta incessante per il ruolo delle autonomie locali in Europa. Unire la mia carica di Segretario generale aggiunto dell’Associazione con quella, ricoperta per un lungo periodo, di Vicepresidente del CPLRE del Consiglio d’Europa, mi ha inoltre conferito il sostegno e la forza per portare in Europa la voce delle autonomie locali e

quindi dei cittadini. Siamo riusciti a porre nell’agenda politica dei lavori del CPLRE la problematica degli enti intermedi e nel contempo siamo riusciti a promuovere un dibattito approfondito ed articolato, con una audizione pubblica promossa congiuntamente dal CPLRE insieme al CEPLI ed alle istituzioni europee, come il Comitato delle Regioni e dei poteri locali (CDR), coinvolgendo i rappresentanti degli enti intermedi di tutta Europa, esponenti istituzionali e del mondo della ricerca, dell’accademia e della società civile.

Una delle battaglie più importanti è stata quella dei tagli agli enti locali e regionali, ma soprattutto quella contro l’abolizione delle province. Non è stata solo una spinta legata al mio spirito autonomista ed assertore dell’importanza di tutti i livelli territoriali a

farmela intraprendere ma anche un senso generale di giustizia. Non era infatti possibile, in una fase di crisi politica ed economica per il nostro Paese, prendere decisioni “di pancia” o, peggio ancora, “a macchia di leopardo”. Decisioni oltretutto ingiuste, sotto qualsiasi angolazione si fosse analizzata la questione. L’abolizione delle province sembrava più un atto sacrificale sull’altare della demagogia accompagnato da una visione miope e non prospettica della politica e della democrazia. Per questo ho sostenuto e sostengo tuttora gli enti locali e regionali che chiedono da tempo che si lavori ad una riforma organica e complessiva, capace di introdurre nuovi elementi fondamentali per dare un nuovo sistema di *governance* al Paese. Tornando alla questione dei tagli, ho proposto sia in sede istituzionale nazionale che europea di snellire il Sistema e ridefinire i ruoli e le competenze di comuni, province e regioni: è questa la formula giusta, in linea oltretutto con la cultura politica europea e dei suoi Stati membri. Inoltre, come dirigente dell’AICCRE, che ha da sempre individuato nell’ente locale il luogo politico di vicinanza ai cittadini, il ridimensionamento degli stessi appariva ed appare grave anche sotto il punto di vista della democrazia diretta, che ne

uscirebbe ridimensionata. Occorre innanzitutto invece operare un decentramento amministrativo che permetta agli enti locali una gestione più efficace ed efficiente del territorio ed una maggiore capacità di intervento verso i bisogni dei cittadini ed operare un rafforzamento dell’autonomia fiscale e finanziaria degli enti locali. In sede europea mi sono battuto affinché: si definisse in maniera chiara il ruolo degli enti intermedi in Europa; si dimostrasse che tali istituzioni d’area vasta sono fondamentali per sostenere azioni di programmazione sia a livello regionale e locale che europeo; si creasse un sistema di *governance* multilivello funzionale ed efficiente per implementare le politiche europee in ottica di prossimità; si valorizzasse il loro contributo al processo di democrazia europea e si aprisse un dialogo a livello nazionale ed europeo volto alla costruzione istituzionale delle amministrazioni territoriali.

Sono convinto che il discorso sulle autonomie locali e regionali vada compreso nel quadro più ampio di riforme strutturali che portino anche nel nostro Paese ad un federalismo autentico, solidale e cooperativo, come nella tradizione della nostra Associazione, l’unica che rappresenta comuni, province e regioni, in una prospettiva euro-

pea. Occorre innanzitutto operare un decentramento amministrativo che permetta agli enti locali una gestione più efficace ed efficiente del territorio ed una maggiore capacità di intervento verso i bisogni dei cittadini ed operare un rafforzamento dell'autonomia fiscale e finanziaria degli enti locali. La questione dell'autonomia finanziaria impositiva è, infatti, legata agli aspetti istituzionali: un rinnovato Senato che sia espressione delle autonomie e delle Regioni è alla base di un autentico federalismo. All'interno delle Regioni deve essere istituito il Consiglio delle Autonomie locali, in modo tale che

non si passi dal centralismo dello Stato a quello regionale. Spero che le Riforme del Governo vadano in questa direzione: solo così si otterrà un autentico federalismo e si darà forza ad ogni livello di ente locale. Mi auguro infine che il Governo tenga conto della Carta europea dell'autonomia locale redatta nel 1985 dal CPLRE del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore in Italia il 1° settembre 1990. La Carta è stata la nostra bussola politica da sempre. È una questione di democrazia: se sono penalizzati gli enti locali lo sono di conseguenza soprattutto i cittadini.

EUROPA AL BIVIO IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI EUROPEI

di **Fabio Zucca**

Università degli Studi dell'Insubria - Varese

La pressione alle frontiere europee delle masse di profughi in fuga dalla Siria, dall'Iraq, ma anche dall'Afghanistan e dal Pakistan – potremmo romanticamente evocare la via della seta per rendere concretamente l'immagine di un percorso difficile e pericoloso ma pieno di prospettive – sta comportando la perdita drammatica dei diritti, duramente conquistati negli ultimi settant'anni, da parte dei cittadini europei. Una delle situazioni più emblematiche, poiché per secoli la storia di questa terra è stata diversa, è quella dell'Istria dove cittadini europei di nazionalità italiana, slovena e croata stavano tornando ad assaporare una libertà, sancita dai diritti alla libera circolazione e alla persona, che la guerra fredda e il comunismo avevano loro tolto.

Il confine fra Slovenia e Croazia, dove ora il governo di Lubiana ha deciso di stendere il filo spinato realizzando un nuovo “muro”, è stato creato nel 1991 quando entrambe le Repubbliche dichiararono l'indipendenza e si staccarono dalla Jugoslavia¹. Prima di questa data gli istriani avevano vissuto la loro terra come uno spazio unico, aperto, indiviso dalla dominazione romana, prima repubblicana poi imperiale, a quelle ostrogota e bizantina, del patriarcato di Aquileia e dell'esarcato di Ravenna, all'impero carolingio e continuando per i secoli sino alla Repubblica di Venezia, all'impero napoleonico, a quello austro-ungarico, al Regno d'Italia per piombare nell'orgia di

¹ Sugli aspetti di cronaca cfr. Gian Antonio Stella, *Gli istriani e il filo spinato*, in «Corriere della sera», 24 gennaio 2016, p. 35.

odi e scontri fratricidi provocati dal fascismo e poi delle foibe. Quando l'alba del ritorno a un'era di diritti, di libera circolazione e comune cittadinanza europea stava facendo superare le barriere innaturali fra comuni e comunità dove l'italiano contrae matrimonio con la slovena, il contadino o l'operaio croato lavora fianco a fianco con l'italiano e lo sloveno, dove l'acqua potabile viene fornita dal comune di Capodistria ai comuni di altri Stati in cui le innaturali frontiere avevano diviso una terra unica la politica miope di Stati nazionali ha ricreato le innaturali frontiere. L'incapacità politica d'affrontare un'emergenza che riguarda: l'Europa, il bacino del Mediterraneo e il vicino Oriente e può essere risolta solo dall'Unione Europea, non da singoli Paesi e governi senza sostanza, rischia quindi di distruggere il processo d'integrazione europea.

Il quadro storico

Altiero Spinelli², Jean Monnet, ma anche federalisti-comunalisti come Umberto Serafini, Lucien Sergent, Jean Barret, Alida de Jager fra i fondatori, nel 1951, del Con-

siglio dei comuni d'Europa (CCE)³ avevano inteso rispondere al problema della gestione politica di un nuovo ordine internazionale, che per sua stessa natura avrebbe garantito i diritti e saputo rispondere in modo democratico ai problemi, attraverso la creazione di un centro di potere europeo che doveva essere federalista. Le vie indicate erano diverse. Per Spinelli era l'Assemblea costituente europea che doveva avviare e sancire il nuovo potere. Per Jean Monnet era un trattato senza precedenti che avrebbe dato vita all'Europa delle Comunità⁴ garantendo progressivamente il processo verso l'integrazione federale dell'Europa. Per i federalisti che si ponevano in un'ottica comunalista la federazione europea doveva nascere dal basso, erano i comuni che avviando un'azione di riforma degli Stati nazionali ac-

³ Fra i testi che affrontano il tema dei rapporti fra enti locali e storia dell'integrazione europea segnalo due miei volumi alla cui ampia bibliografia si può fare riferimento per ulteriori approfondimenti: Fabio Zucca, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, prefazione di Valéry Giscard d'Estaing, Bologna, Il Mulino, 2012; Idem, *Le relazioni internazionali degli enti locali. Dai gemellaggi al Comitato delle Regioni: cinquant'anni di storia dell'integrazione europea*, Manduria - Bari - Roma, Piero Lacaita Editore, 2013 (edito anche in lingua inglese presso la casa editrice Peter Lang nel 2012).

⁴ Jean Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978, p. 242.

² Altiero Spinelli - Ernesto Rossi, *Manifesto di Ventotene*, prefazione di Eugenio Colomi, Milano, Mondadori, 2006, p. 75.

centrati in senso federale o di forte decentramento amministrativo dovevano essere fra i promotori della nuova Europa federale: dal comune all'Unione Europea.

I due metodi costituente e integrazionista si incontrarono quando i governi europei permisero l'elezione diretta a suffragio universale del primo Parlamento europeo (1979) che consentì ad Altiero Spinelli di far votare alla quasi unanimità dal Parlamento europeo legittimato dal voto popolare la prima costituzione europea (1984).

In questo contesto le autonomie locali conquistarono progressivamente un ruolo che è fondamentale per superare l'attuale crisi anche se il processo d'integrazione europea affonda le sue radici su eventi storici in cui i poteri locali non furono inizialmente fra i principali protagonisti. Le prime Comunità si costituirono all'inizio degli anni Cinquanta sulla base di Trattati fra sei Stati nazionali sovrani: Repubblica Federale di Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Di questi cinque erano Stati centralizzati mentre solo la Repubblica Federale di Germania aveva struttura federale con i *Länder* dotati di reali competenze politiche e amministrative. Il Trattato di Parigi del 1951 sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA),

quello di Roma del 1957 che diedero vita alla Comunità economica europea (CEE) e a quella sull'energia atomica (EURATOM) non fecero neppure riferimento agli enti locali se non in citazioni marginali di nessuna rilevanza politica. Il preambolo del Trattato sulla CEE preconizzava solamente uno sviluppo economico armonioso nei vari Paesi con l'obiettivo di ridurre le differenze fra le diverse regioni europee intese più come riferimento geografico che politico-territoriale.

Fra gli anni Settanta e Ottanta le Regioni e gli enti territoriali europei iniziarono a giocare un ruolo sia perché alcuni Stati accentrati si ristrutturarono attraverso un sempre più accentuato decentramento amministrativo – Italia e Francia prima, Spagna poi – sia perché altri, come il Belgio, applicarono una progressiva riforma federale della propria struttura statale⁵. Nel 1975 veniva inoltre istituito il Fondo europeo per lo sviluppo regionale che segnò l'avvio di una prima embrionale politica regionale europea. La sua attivazione av-

⁵ Sulla struttura statale e territoriale dei diversi Stati europei e sui processi oggi in corso cfr. Fiorenzo Ferlaino - Paolo Molinari, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 33-256.

venne anche per la spinta dovuta all'ingresso di nuovi Paesi, come la Gran Bretagna, che riconoscevano un ruolo al livello di governo locale. Nacque allora, in seno alla Comunità, il primo Comitato per la politica regionale. Questa tendenza andò gradualmente rafforzandosi e venne ulteriormente recepita quando il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale diretto il 7-10 giugno 1979⁶, riunì a Strasburgo, il 25-27 gennaio 1984, la prima Conferenza delle regioni.

Contemporaneamente la proposta di Trattato che istituiva l'Unione europea, promossa e elaborata da Altiero Spinelli, votata in seduta plenaria dal Parlamento europeo il 14 settembre 1983 e approvata, a maggioranza assoluta, il 14 febbraio 1984, riconosceva ufficialmente l'esigenza della partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione dell'Unione europea. Nel preambolo del progetto di nuovo Trattato si affermava che le

Alte parti contraenti di detto nuovo Trattato erano «convinte della necessità di permettere la partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione europea secondo forme adeguate».

La prima apparizione degli enti locali nella struttura istituzionale della Comunità avvenne però solo nel 1988 quando la Commissione, su proposta del Parlamento, istituì il Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali. Il Consiglio si configurava come un organo comunitario sussidiario composto da quarantadue membri nominati dalla Commissione su designazione congiunta dell'Assemblea delle regioni d'Europa, della *International Union of Local Authorities* (IULA) e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE). La nuova istituzione doveva essere consultata sui provvedimenti di politica comune che interessavano le regioni⁷.

Solamente l'applicazione del Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, diede però finalmente attuazione, nel 1994, a quanto deliberato dieci anni prima dal Parlamento europeo attraverso l'istituzione del Comitato delle regioni il

⁶ Sul significato storico dell'elezione del primo parlamento europeo cfr. il mai superato studio di Luigi Vittorio Majocchi - Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979. Sul ruolo degli enti locali a favore dell'elezione del primo parlamento europeo cfr. Fabio Zucca, *La contribution du Conseil des communes d'Europe à la première élection du Parlement européen*, in «Historiens de l'Europe contemporaine», pubblicato dal Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés, n. 1-4 (1996), pp. 23-45.

⁷ Marco Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 1996.

cui obiettivo era incentivare la cooperazione tra le regioni degli Stati membri dell'Unione. Il Comitato divenne così un organo rappresentativo dell'Unione accanto al Consiglio dei ministri e al Parlamento. L'importanza che al momento della sua costituzione gli enti interessati gli attribuirono venne confermata dal fatto che entrarono a farvi parte importanti uomini di governi regionali e sindaci di grandi città.

Il Comitato delle regioni ha quindi lavorato dal 1994 ad oggi rafforzando nel tempo il proprio ruolo e ha aperto, nel corso del 2009, una consultazione al fine di raccogliere il punto di vista delle associazioni, delle autorità locali e delle parti interessate invitandole a presentare le loro osservazioni sul modo migliore di mettere in atto una *governance* multilivello in Europa. L'azione fu conseguente alla realizzazione del *Libro bianco* sulla *governance*, presentato a Bruges nel settembre 2009⁸. Il documento rispose alla volontà di costruire l'Unione europea in partenariato fissando due obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e

rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria attraverso il coinvolgimento degli enti locali. Il nuovo *Libro bianco* si affiancò a quello pubblicato nel 2001⁹, a cura della Commissione europea, dove era esplicitamente previsto che alle autorità locali dovesse essere affidato sia il compito di applicare le norme comunitarie che quello di partecipare alla loro definizione. Nel lavoro edito dalla Commissione veniva anche ridefinito il metodo aperto di coordinamento (OMC), deliberato durante il Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, che implicava un maggior coinvolgimento degli enti territoriali in diversi importanti settori di intervento.

New governance: le sfide attuali

La diversità culturale, grande patrimonio dell'Europa, ha prodotto adattamenti specifici nei rapporti fra Stato e livello regionale e ha portato alla creazione di un'ampia casistica di regioni, riassumibili in cinque tipologie che a volte si sovrappongono all'interno dello stesso Stato:

- 1) i distretti amministrativi (Portogallo e Regno Unito hanno sia distretti amministrativi che re-

⁸ Unione Europea, Comitato delle Regioni [i due autori sono Luc Van Den Brande, presidente del Comitato delle Regioni, e Michel Delebarre, primo vicepresidente del Comitato delle Regioni], *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Bruxelles, Unione Europea - Comitato delle Regioni, 2009.

⁹ Commissione europea, *La Governance europea. Libro Bianco*, Bruxelles, Commissione europea, 2001.

- gioni amministrative e, nel caso del Regno Unito, anche regioni autonome o politiche);
- 2) le regioni come enti territoriali di secondo livello quali raggruppamenti di enti locali (Germania e Paesi Bassi);
 - 3) le regioni amministrative (Francia, Portogallo, Regno Unito);
 - 4) le regioni autonome o politiche (Belgio, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna);
 - 5) le regioni federate (Austria, Belgio, Germania).

Queste differenze tipologiche riflettono la varietà di attori e dei processi internazionali o sovranazionali e in generale il profondo riordino dell'organizzazione statale e amministrativa in corso nei Paesi europei. Sono comunque fenomeni che hanno segnato una forte discontinuità con il precedente processo storico che negli ultimi secoli aveva visto l'affermazione degli Stati nazionali accentrati sovrani. Questo nuovo percorso storico amministrativo deve spingere non solo gli storici, ma anche i politici a discostarsi dai tradizionali schemi comparativi in direzione di modelli concettuali nuovi.

Occorre sottolineare come queste azioni siano in sintonia con quella di chi sostiene la *multi-level governance* (MLG) quale politica alternativa a livello europeo del

modello intergovernativo (IGM) che ha caratterizzato i rapporti all'interno delle Comunità prima, dell'Unione poi. Nell'IGM gli attori decisionali prevalenti sono gli Stati dell'Unione mentre nella MLG si deve attuare uno spostamento di competenze sia verso l'alto, le istituzioni europee, sia verso il basso, il livello degli enti territoriali; ampliando questo concetto vi è spazio anche per una riflessione sui nuovi fenomeni istituzionali e sulla mancanza di risposte alla crisi provocata dall'immigrazione.

Se si crede utile il ruolo della MLG nella sfida della globalizzazione per garantire livelli di convivenza economici e sociali di alto livello in Europa è indubbio che si debba auspicare, riprendendo le storiche posizioni del CCRE, che il Comitato delle regioni assuma una connotazione politica più accentuata per coinvolgere sempre più i cittadini nelle decisioni dell'Unione e nelle sfide della globalizzazione. Questo processo va indubbiamente gestito affinché anche attraverso gli attuali nuovi strumenti, come il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), istituito nel 2006, si possa rispondere all'attuale crisi globale con azioni a favore di un consapevole sviluppo politico ed economico coinvolgendo finalmente i cittadini europei nel

processo in corso anche per mezzo degli enti territoriali che per primi sono chiamati a rispondere sia alle sfide alla prima accoglienza degli immigrati e quindi alla loro futura integrazione.

Possibile strategia per una governance multilivello

- Prendendo atto del processo di decentramento, attuato a volte in forme federali, in corso in molti Paesi dell'Unione europea che ha portato, fra le altre conseguenze, a maggiori investimenti pubblici attuati a livello locale e regionale e quindi a sempre maggiori decisioni anche strategiche affidate ai poteri locali;

- considerando che il 75% del fondo europeo per la politica di coesione è destinato agli obiettivi dell'agenda di Lisbona che comprendono azioni legate alle politiche territoriali e che gli enti regionali e locali rappresentano inoltre (dati 2009) il 16% del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea a 27 Stati, un terzo della spesa pubblica, il 56% del pubblico impiego e, cosa ben più rilevante, ben i due terzi degli investimenti pubblici dell'intera Unione¹⁰, è necessario adattare la politica euro-

pea alle nuove sfide definendo gli obiettivi e quindi il budget da destinare al loro raggiungimento, ma non si può non tener conto degli enti territoriali europei e del loro ruolo determinante sia in termini di spesa che per la ripresa economica e per l'attuale sfida di flussi di profughi senza precedenti.

Gli effetti negativi della sfida della globalizzazione possono inoltre essere governati solo con la creazione di un reale potere europeo – gli Stati Uniti d'Europa – che contempli anche un forte coinvolgimento territoriale:

- occorre democratizzare il Comitato delle Regioni trasformandolo in un organismo elettivo di secondo livello che garantisca la rappresentatività delle Regioni, delle città e dei piccoli comuni fissando quote proporzionali ma ugualmente rappresentative su basi interregionali;

- occorre adottare linee di progettazione e quindi di finanziamento per lo sviluppo macroregionale che partendo dal coinvolgimento degli enti regionali e locali nella fase della loro concezione e elaborazione rispondano alle reali esigenze dei territori e coinvolgano i cittadini europei direttamente nella costruzione di una MLG;

- occorre revisionare i GECT tenendo conto delle esperienze acquisite nella prima fase di applica-

¹⁰ Questi dati erano stati pubblicati alla pagina <<http://www.dexia.be/fr/particulier/pressPress-release20090295-localauthorities.htm>>, oggi non più disponibile.

zione non sempre positive a causa della complessità delle norme previste per la loro costituzione e attuazione;

- occorre allocare risorse supplementari alle dimensioni della cooperazione territoriale incoraggiando anche metodi innovativi di *governance* quali i patti territoriali europei che coinvolgano in prima istanza gli enti locali in particolare i comuni anche attraverso le loro organizzazioni territoriali;

- l'Unione europea deve mettere in campo una diffusa politica di informazione e formazione a favore degli amministratori locali per renderli sempre più partecipi della gestione dell'Unione, delle possibilità di partenariato nonché per poter avvicinare i cittadini alla sfera comunitaria;

- occorre attuare, finanziandola con fondi europei, una politica non solo di prima accoglienza dei flussi migratori, ma d'integrazione sociale, economica e culturale, trasformando così un elemento potenzialmente negativo in un'opportunità per l'Europa e l'equilibrio mondiale. In questa prospettiva il ruolo degli enti locali è decisivo se ad essi verranno affidate risorse adeguate.

La Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo, i singoli governi devono essere sempre più consapevoli che il livello locale assume un ruolo crescente rispetto alle sfide della globalizzazione quali il cambiamento climatico, l'energia o ancora il mercato interno prendendo atto del processo di decentramento, attuato a volte in forme federali, in corso in molti Paesi dell'Unione europea che ha portato, fra le altre conseguenze, a maggiori investimenti pubblici attuati a livello locale e regionale e quindi a sempre maggiori decisioni anche strategiche affidate ai poteri locali. La soluzione di conflittualità latenti o di decisioni difficili come quelle scozzesi o catalane può e deve passare attraverso un possibile assetto federale degli Stati accentrati e una nuova politica multilivello dell'Unione europea.

L'obiettivo finale deve essere quello di utilizzare il livello locale europeo sia per rispondere alle sfide economiche della globalizzazione, a quelle recenti della "terza guerra mondiale", sia per vincere la battaglia per la costruzione degli Stati Uniti d'Europa di cui i cittadini europei sono parte fondante.

CITTADINANZA E LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA DELL'UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DEI TERRITORI

di **Luigi Moccia**

Università degli Studi Roma Tre

1. Il tema di questo contributo è l'Europa dei popoli e dei cittadini: un'"altra Europa", rispetto all'Europa degli stati e dei governi. In tal senso, questo contributo cerca di ragionare intorno all'esigenza, e, dati i tempi di crisi che l'Europa sta attraversando, sull'urgenza di dare forma e contenuti a una autentica idea di "cittadinanza europea".

Si tratta, per cominciare, dell'esigenza di investire energie e risorse, in primo luogo intellettuali, nello sforzo di completare la costruzione europea, in vista della meta a cui essa è stata sin dai suoi inizi destinata, per ragioni che non cessano di esser quelle di allora, semmai accresciute nel tempo e rese più che mai urgenti.

Si tratta anche dell'esigenza di gettare le basi di un rinnovato impegno da parte di tutte le realtà e forze in grado di operare a tal fine: a

cominciare da comunità locali, organizzazioni, movimenti d'opinione, strutture e ambienti del mondo della cultura e di quello universitario in particolare, per contribuire alla promozione e realizzazione di iniziative utili a favorire un maggiore radicamento nella società civile di una cultura dell'integrazione europea capace di trasferirvi e innestarvi contenuti e strumenti di conoscenza, informazione, partecipazione e dibattito pubblico, oggi più che mai indispensabili per un rilancio del progetto di costruzione europea.

Se è vero che l'Europa non può esser fatta contro la volontà dei governi nazionali, essa nemmeno può fare a meno di una attiva partecipazione dei suoi cittadini.

Sicché l'obiettivo che ci si può augurare di conseguire, come effetto virtuoso che possa scaturir-

ne, consiste nel fare del tema della cittadinanza europea un motivo e, insieme, un segno visibile e credibile di richiamo attorno all'Unione europea come bene comune che appartiene ai suoi cittadini, per necessità, responsabilità o anche solo per convenienza, più di quanto i suoi cittadini vogliono o possono appartenere ad essa, date le radici nazionali e locali, di lingua, tradizione e cultura, come giustamente indicato dal motto, purtroppo rimosso insieme con altri simboli dell'Unione: *unita nella diversità*.

Si tratta ancora dell'esigenza di inserire la cittadinanza europea nell'agenda delle priorità politiche di un dibattito e di azioni sull'Europa e per l'Europa.

In definitiva, si tratta di aspetti e propositi tutti riconducibili a un unico motivo conduttore: quello della cittadinanza come base di legittimazione democratica dell'Unione.

2. La legittimazione è motivo che si lega, anzi, che si identifica con l'aspirazione a pensare l'Unione come forma di organizzazione costituzionale del potere al livello europeo; in altri termini, come forma di democrazia trans-nazionale, che si affida a istituzioni e meccanismi decisionali sovra-nazionali o, come più mi piace chiamarli, "comuni": cioè, istituzioni e meccanismi che sono espressione di una volontà

comune, in quanto perseguono un interesse comune, in uno spazio europeo di condivisione di valori comuni di convivenza pacifica.

Nell'ottobre del 2010, parlando davanti al Parlamento europeo, l'ex-presidente della Commissione Jacques Delors (in carica per quasi un decennio, dal 1985 al 1994) lamentava che «l'Europa ha ancora bisogno di un'anima», alludendo al fatto che, sebbene una democrazia europea sia qualcosa che già esiste, rappresentata appunto dal Parlamento europeo, poco ancora si conosce del ruolo e dei lavori di questa istituzione presso l'opinione pubblica, nei circuiti dell'informazione, nei dibattiti e negli ambienti politici dei paesi membri.

Detto altrimenti, non è tanto la mancanza di legittimazione democratica, quanto piuttosto una scarsa conoscenza della sua esistenza, ciò che impedisce all'Unione di avere una sua anima popolare più visibile e riconoscibile; nel senso che tra l'essere realmente di una cosa, e il suo esserlo solo a parole, c'è lo scalino costituito dal grado di convinzione di ognuno circa l'effettiva esistenza di questa legittimazione, che, a mio avviso, soprattutto si esprime nell'idea e nella pratica della cittadinanza europea.

Per cercare di superare questo scalino, per cercare – cioè – di portare

il discorso fuori dalle secche sia delle declamazioni retoriche che delle altrettanto scontate critiche sulla lontananza dell'Europa, che pretendono di essere realistiche, senza esserlo affatto, nella loro menzognera rimozione di realtà oramai conclamate di vicinanza e, persino, di invadenza dell'Europa nelle nostre società nazionali e comunità locali, un dato da cui è possibile – e, a mio avviso, doveroso – partire, è il dato testuale rappresentato dal nuovo Trattato sull'Unione (TUE), partorito dal trattato di riforma firmato a Lisbona nel dicembre del 2007, in vigore dal 2009.

Nella scia del trattato costituzionale (firmato a Roma nell'ottobre 2004 ma, com'è noto, mai ratificato dopo l'esito negativo delle consultazioni referendarie del 2005 in Francia e Olanda), il trattato di Lisbona, raccogliendone in buona parte l'eredità, pone l'esigenza di ripensare l'alternativa di fondo tra federazione europea, da un lato, e associazione di Stati, dall'altro, avendo come punto prospettico di riferimento l'asse «cittadinanza europea - diritti fondamentali - vita democratica dell'Unione»¹. Un

asse intorno al quale ruotano due grandi questioni, tra loro distinte ma connesse, concernenti rispettivamente la base di legittimazione dell'assetto di poteri e competenze formatosi in oltre cinquant'anni di processo di integrazione europea e la relazione soggetto-diritti in seno a un nuovo tipo di ordinamento multilivello, cioè locale, nazionale ed europeo. Questioni che a loro volta richiamano, sullo sfondo, il problema della qualificazione del profilo identitario dell'Unione come unione di popoli e di cittadini.

Per restare nei limiti del tema di questo contributo, riguardanti il rapporto tra cittadinanza e legittimazione democratica dell'Unione, facendo fede – come detto – sul dato testuale dei trattati, vanno innanzitutto richiamati alcuni importanti indicatori del “rilievo costituzionale” assunto dalla cittadinanza dell'Unione come fondamento della costruzione europea.

Essi consistono in una serie di formule contenute nel nuovo trattato, che valgono a rafforzare il valore della cittadinanza europea come elemento caratterizzante l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione, ben oltre il mero riconoscimento – a suo tempo operato dalla Corte di giustizia del Lussemburgo – che soggetti privati (individuali o persone giuridiche) sono titolari di

¹ Mi permetto di rinviare in punto a Luigi Moccia, *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione*, a cura di Luigi Moccia, Milano, Angeli, 2010, pp. 165 ss.

diritti e comunque di interessi riconosciuti e tutelati nell'ambito dello stesso ordinamento.

In particolare, con riguardo all'istituzione parlamentare, è degno di nota il fatto che, mentre nei trattati previgenti si leggeva che il Parlamento europeo era composto di «rappresentanti dei popoli degli Stati membri» (TCE, art. 189), riconoscendone quindi carattere di assemblea multi-nazionale, nel nuovo trattato sull'Unione si legge, invece, che il Parlamento europeo è composto di «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (TUE, art. 14, n. 2): prefigurandone un carattere sovra e trans-nazionale, che bene si combina con la previsione che chiama in causa la responsabilità dei partiti politici a livello europeo affinché contribuiscano «a formare una coscienza politica europea» (TUE, art. 10, n. 4).

3. Questo notevole salto terminologico-concettuale s'accompagna poi a una serie di altre innovazioni, bensì di rilievo formale o, meglio, di portata teorica, ma di indubbio significato sul piano politico e di notevole incidenza sul piano giuridico della caratterizzazione dell'ordinamento dell'Unione.

Qualche esempio può tornare utile.

Nell'elenco dei compiti-obiettivi dell'Unione, il trattato pone innanzitutto quello di offrire ai cittadini

dell'Unione «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne», come obiettivo che precede quello della instaurazione di un «mercato interno» (TUE, art. 3, n. 2 e n. 3, rispettivamente).

Sempre nell'elenco dei compiti-obiettivi dell'Unione, un altro importante indice di promozione della cittadinanza a categoria capace di abbracciare nella sua interezza natura e finalità dell'ordinamento europeo è quello per cui la protezione degli interessi dei cittadini dell'Unione viene prevista con riferimento pure al campo dell'azione esterna dell'Unione. Come dispone, infatti, l'art. 3: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» (TUE, art. 3, n. 5).

In altri termini, questo rilievo costituzionale appare da tutta una serie di disposizioni con cui l'Unione viene investita di compiti che chiamano direttamente in causa i «suoi cittadini» e non più, come nei precedenti trattati, i «cittadini degli Stati membri».

Nel medesimo ordine di idee spicca, inoltre, la disposizione che, nel disegnare il quadro istituzionale di cui l'Unione si avvale per promuovere i valori comuni e perseguire i propri compiti, elenca al primo posto gli interessi dell'Unione,

quindi quelli dei suoi cittadini e, da ultimo, quelli degli Stati membri. Come si legge, infatti, nell'art. 13: «L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri» (TUE, art. 13, n. 1).

Ma il rilievo maggiore che la cittadinanza assume per il nuovo ordinamento politico-istituzionale europeo è quello che si ricava dalla lettura delle disposizioni (di cui al Titolo II del nuovo trattato) relative ai "principi democratici": le disposizioni, cioè, con cui vengono fissati, insieme con il principio di democrazia rappresentativa come base del funzionamento dell'Unione, i principi di trasparenza, dialogo, consultazione e partecipazione, che disegnano nel loro complesso uno "spazio pubblico europeo", in quanto spazio di vita democratica nel quale e grazie al quale appare destinata a svilupparsi e a prendere corpo l'identità dell'Unione come unione di popoli e cittadini.

Queste disposizioni si aprono con quella di cui all'art. 9 che pone a caposaldo dei principi di vita democratica la cittadinanza dell'Unione. Si tratta di una novità di grande significato.

Sulla scorta di quanto già stabiliva il trattato costituzionale del

2004, l'art. 9 del nuovo trattato introduce il principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione: nel senso che questi cittadini, come vi si legge, «beneficiano di uguale attenzione da parte delle istituzioni, organi e organismi» dell'Unione stessa (TUE, art. 9).

Al pari, quindi, di quella degli Stati, padroni dei trattati, l'Europa unione dei popoli e dei cittadini viene ad essere così pienamente riconosciuta: non solo più in termini genericamente ideali, come nei trattati precedenti, ma sul piano giuridico-istituzionale della configurazione della "forma di governo" dell'Unione e del suo funzionamento, dove spicca la disposizione di cui al successivo art. 10, secondo cui i cittadini dell'Unione sono rappresentati nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio.

Importa osservare che, grazie a una modifica fortemente voluta dallo stesso Parlamento europeo in sede di conferenza intergovernativa incaricata di redigere il trattato di Lisbona, il riconoscimento del principio suddetto si traduce, diversamente da quanto previsto dal trattato costituzionale, nel richiamo alla nozione di cittadinanza dell'Unione, come forma di cittadinanza che si aggiunge a quella nazionale, senza sostituirla.

In tal modo viene ad essere sanata l'anomalia politica, oltre che giuridica, del precedente sistema, che vedeva la cittadinanza dell'Unione relegata solo nel Trattato istitutivo della Comunità europea (da Lisbona riformato anch'esso sotto la nuova intitolazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione).

4. Difatti, stante la sua collocazione primaria sotto il Titolo dei Principi democratici dell'Unione, la formula che definisce la cittadinanza europea come aggiuntiva e non sostitutiva di quella nazionale, ne accresce in realtà il valore complementare o, meglio, di completamento della soggettività politico-giuridica, di un soggetto-cittadino europeo, oltre che nazionale, posto idealmente al centro dei processi decisionali dell'Unione.

Vale a dire: pur in assenza del più assertivo principio della «volontà dei cittadini» come fondamento dell'Unione, con cui si apriva il trattato costituzionale del 2004, il principio che impone all'Unione in tutte le sue attività di prestare uguale attenzione ai cittadini ne conferma tuttavia la sostanza, arrivando a istituire una equiparazione almeno formale tra Stati membri e cittadini dell'Unione, per quanto concerne appunto le espressioni di volontà da cui dipende l'azione dell'Unione stessa.

Da ciò discendono gli ulteriori principi che danno corpo a quella che viene chiamata la concezione repubblicana di cittadinanza, incentrata sull'idea di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, nell'ambito di un ordinamento che senza ancora essere una vera e propria federazione, nondimeno presenta, attraverso l'istituto della cittadinanza dell'Unione, una forte propensione ad assumere rilievo "federale" di *res publica* (o, se si preferisce) di *civitas* europea².

Oltre al fondamentale principio di democrazia rappresentativa, per cui – come già detto – il Parlamento europeo è la sede della rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione, mentre il Consiglio è la sede della rappresentanza degli Stati, sono da richiamare i seguenti:

- Principio di prossimità delle decisioni: di riflesso e in conformità al principio di sussidiarietà, caratterizzante l'idea stessa di Unione come «unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (TUE, art. 1);

- Principio di trasparenza, principio del dialogo e della consulta-

² Cfr. in punto Giacomo Marramao, *Una Costituzione senza Stato. Tecnica e politica nel processo di unificazione dell'Europa*, in «La cittadinanza europea», 1 (2002), pp. 29 ss.

zione con la società civile e le parti sociali (TUE, art. 11, nn. 1-3)³;

- Principio della responsabilità dei partiti politici al livello europeo, come soggetti, già s'è detto, chiamati a contribuire a formare «una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (TUE, art. 10, n. 4).

Il tutto sintetizzabile nella formula, secondo cui: «Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini» (TUE, art. 10, n. 3).

Ma non finisce ancora qui. La partecipazione dei cittadini alla vita democratica e alla produzione di atti normativi europei si avvale di un nuovo principio, introdotto dal trattato costituzionale e mantenuto dal nuovo trattato oggi in vigore.

È il principio cosiddetto di democrazia partecipativa, in virtù del quale può essere avanzata, davanti alla Commissione europea, proposta di atti normativi di iniziativa

popolare, da parte di almeno 1 milione di cittadini di un numero significativo di Stati membri (TUE, art. 11, n. 4).

Il 16 febbraio 2011 è stato adottato il Regolamento attuativo che disciplina le condizioni e modalità per dare corso all'iniziativa legislativa dei cittadini europei⁴; le prime iniziative potevano partire a distanza di un anno, quindi solo dai primi mesi del 2012.

Non è il caso qui di entrare nei dettagli di questa procedura che si presenta come una novità davvero provvida di sviluppi notevoli per il funzionamento democratico dell'Unione e per favorire una maggiore e migliore percezione al livello di opinione pubblica della presenza dell'Europa: tra l'altro, è da notare e lamentare la scarsissima copertura mediatica che, almeno nel nostro paese, ha la notizia dell'adozione di questo regolamento; a conferma, ancora una volta, che il problema non è tanto di un deficit democratico dell'Unione, che sul piano delle riforme registra invece progressi assai significativi, quanto piuttosto di un deficit

³ «1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

⁴ *Regolamento 16 febbraio 2011*, n. 211/2011/Ue. Per un primo commento vedi Paolo Ponzano, *Un milione di cittadini potranno chiedere una legge europea: un diritto di iniziativa 'sui generis'*, in «La cittadinanza europea», 1 (2011), pp. 115 ss.

di percezione dei grandi passi in avanti compiuti di avvicinamento e collegamento dell'Unione verso i propri cittadini.

Molto in breve, tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione (a cui spetta, com'è noto, l'esclusivo potere di formalizzazione delle proposte di atti legislativi europei), per sottoporre alla Commissione stessa una richiesta in cui la si invita a presentare una proposta di un atto legislativo: ciò, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo di avanzare alla Commissione proposte di atti legislativi.

Superfluo sottolineare il significato politico e giuridico-istituzionale che riveste la previsione e tanto più l'attuazione di un'iniziativa del genere.

Due rapidi flash invece su possibili scenari. Il primo. Per quanto tale iniziativa appaia limitata a finalità di applicazione dei trattati vigenti, non è in linea di principio da escludere che essa possa riguardare anche modifiche dei trattati. Come sembra incline a ritenere lo stesso Parlamento europeo. Il quale, secondo scenario, sarà sede dell'audizione pubblica durante la quale potrà essere fatta conoscere la proposta di iniziativa popolare, prima che sulla stessa la Commissione si pronunci (se accoglierla

o respingerla). In tal modo Parlamento e organizzazioni dei cittadini proponenti possono diventare istanze complementari a sostegno della proposta di iniziativa, amplificando lo spazio di discussione e partecipazione entro il quale realizzare una più compiuta forma di democrazia trans-nazionale di rappresentanza dei cittadini europei.

5. Per giungere a qualche conclusione o, meglio, osservazione finale, non è possibile tacere che il trattato di Lisbona ha conferito valore vincolante di diritto primario alla Carta dei diritti fondamentali, impegnando l'Unione ad aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, altresì riconoscendone i diritti ivi garantiti, insieme con quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, come facenti parte del diritto dell'Unione in quanto suoi principi generali.

Si tratta, molto brevemente, di un corpo di diritti che fanno riferimento a una dimensione di "spazio comune europeo". Secondo una prospettiva che porta a evidenziare, insieme con il problema dell'immigrazione, una sua possibile soluzione in termini sia di politica comune di sicurezza, intesa a instaurare un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, sia di comune disciplina europea

in materia di asilo, volta a garantire uno “status uniforme” valido in tutta l'Unione, nel rispetto di quanto prevede la Carta dei diritti fondamentali che, nel porre la persona al centro dell'azione dell'Unione, contiene una serie di disposizioni in materia, appunto, di diritto d'asilo, nonché di protezione e assistenza per ogni individuo legalmente residente all'interno dell'Unione. Una prospettiva aperta, quindi, all'accoglienza, ovvero basata sul rispetto del «principio del non respingimento», come fissato nei trattati vigenti (TUE, art. 78).

Di qui l'idea di pensare alla cittadinanza europea come categoria portante – una sorta di cuore federale – dell'Unione, le cui arterie e diramazioni sono costituite, per un verso, dai principi democratici che disegnano la forma di governo dell'Unione e, per altro verso, dai diritti fondamentali che, in quanto espressione di valori comuni, disegnano a loro volta un modello europeo di società aperta e inclusiva, ovvero caratterizzata, come si legge all'inizio del Trattato sull'Unione, dal «pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà» (TUE, art. 2).

È tutto questo ciò che può chiamarsi il “rilievo costituzionale” della cittadinanza europea, in quanto

categoria che meglio di ogni altra del lessico politico-giuridico europeo consente di cogliere il senso più profondo e autentico di una evoluzione verso un'effettiva comunità di popolazioni, che fonda il proprio ordinamento sull'idea, appunto, di una cittadinanza che moltiplica le sfere di appartenenza, dall'ambito locale e nazionale a quello europeo, in uno spazio comune di condivisione di valori, istituzioni, politiche e diritti, come pure – è il caso di aggiungere – di doveri: *in primis*, il dovere di partecipazione alla vita dell'Unione.

Uno spazio pubblico che, così inteso, diventa anche spazio di formazione di una identità comune, che si esprime attorno a motivi e interessi, ideali e materiali, dell’“essere europei”.

6. L'impegno a favorire l'avanzamento di una cultura dell'integrazione europea capace di fronteggiare difficoltà e opportunità del progetto di costruzione dell'Europa, costituisce un'occasione storica irrinunciabile, oggi più che mai.

Uscita dal trauma collettivo dell'ultima di una lunga serie di “guerre civili” l'Europa, allora un'Europa di pochi, ha trovato la forza di imboccare e iniziare a percorrere la strada verso la pace e il benessere dei suoi popoli. Beni primari, questi, ai quali molti altri

occorreva e occorre aggiungere per fondare una vera comunità politica, capace di esprimere, attraverso proprie istituzioni, la volontà dei propri cittadini.

Il tentativo di dare all'Europa una base solida di legittimazione è stato il momento più alto e tuttavia più problematico raggiunto lungo questa strada. Al suo insuccesso o, per meglio dire, alla battuta d'arresto, è seguita una fase che ha evidenziato, oltre a più tradizionali difficoltà, nuove e rinnovate incertezze sulla meta finale, in un clima di palese inquietudine, insoddisfazione e disaffezione, caratterizzato dal riproporsi di persistenti egoismi nazionalistici o addirittura localistici.

Un'Europa smarrita e di basso profilo, da un lato, di fronte alle crisi, sfide e minacce del mondo contemporaneo, e tuttavia, dall'altro, costantemente invocata o comunque evocata come unica risposta possibile e valida per farvi fronte.

È tempo davvero di decisioni coraggiose, all'altezza dei compiti e obiettivi posti dal nuovo trattato sull'Unione, accompagnate e sostenute da una maggiore consapevolezza, da parte di tutti, della posta in gioco, circa i rischi da evitare e le opportunità da cogliere, lungo questa stessa strada, per quanto ancora faticosa. La sola percorribile

a garanzia di un futuro di pace e benessere, di libertà, giustizia e solidarietà.

Su questa strada, il ruolo dei territori, delle comunità locali, dei luoghi veri in cui possono e debbono realizzarsi le condizioni di una convivenza comune, pacifica, di integrazione e condivisione di valori e principi, di tutele in nome di questi stessi valori e principi, ma anche di doveri che ne sono espressione, appare determinante.

Le radici dell'Europa, di un'Europa unita e solidale, che sono insieme i suoi ideali, come pure le sue ambizioni, in termini di politiche e azioni comuni: o si legano davvero alla gente, alle realtà di vita delle comunità, ai bisogni di sicurezza e di giustizia nelle città, alle opportunità di sviluppo che sono, al tempo stesso, esigenze di tutela ambientale, paesaggistica, e di valorizzazione economica, sociale e culturale dei territori; o sono destinate a deperire, prive appunto di un terreno solido e vitale dove attecchire.

In questo senso, la cittadinanza dell'Unione, la cittadinanza europea è anello di congiunzione tra territori (locali e nazionali) di appartenenza e spazio di convivenza comune: ossia, tra l'ordine (politico) internazionale dei rapporti tra stati sovrani e l'ordine (assio-
logi-

co) costituzionale dei rapporti tra comunità, locali e nazionali, nel quadro di valori condivisi o suscettibili di condivisione.

Ed è per questo motivo, precisamente, che comuni, città e regioni sono, tutti insieme e singolarmen-

te, chiamati a svolgere un ruolo attivo e consapevole, a misura dell'importanza e nella prospettiva di un rilancio del progetto europeo di una vera unione politica dei popoli dell'Europa.

IL RUOLO DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA COSTRUZIONE DELL'UNIONE ECONOMICA EUROPEA A 25 ANNI DAL TRATTATO DI MAASTRICHT

di **Francesco Velo**
Università degli Studi di Pavia

1. Introduzione

Il cammino dell'integrazione europea è stato segnato, negli ultimi decenni, dal susseguirsi di fasi di accelerazione e fisiologico rallentamento del processo costituente, ora materiale, ora formale.

L'ultima fase più rilevante, conclusasi con l'unione monetaria, è stata preceduta da un dibattito ampio sulla forma e sui contenuti dello statuto della BCE, ovvero sulle regole con cui sarebbe stata governata la moneta unica europea. Tali regole avrebbero determinato il ruolo che la moneta europea avrebbe assunto a livello continentale ed internazionale¹.

¹ Si pensi, a titolo di esempio, all'aumento delle riserve in euro detenute dalle banche centrali di tutti i paesi del mondo. Tale fenomeno può essere interpretato come frutto di decisioni legate alla diversificazione del portafoglio finanziario; al tempo stesso, la diffusione dell'euro porta con sé inevitabilmente conseguenze più profonde, legate

Contenuto essenziale dello statuto della BCE è l'opzione a favore di una politica monetaria virtuosa, che ha nella stabilità e nel rigore elementi fondanti.

Tali elementi hanno consentito alla moneta unica di agire da vo-

alla progressiva adesione ad un sistema più orientato alla stabilità, caratteristica della zona euro, piuttosto che a logiche speculative, caratteristica di altre aree più soggette a fluttuazione. Se ciò è vero, si prospetta uno scenario in cui "la moneta buona scaccerà quella cattiva", grazie all'affermarsi di un orientamento virtuoso di ordine superiore. Tale *trend* è destinato ad accentuarsi quanto più il sistema internazionale si orienterà verso il mantenimento di equilibri duraturi, presupposto per la condivisione di obiettivi di lungo periodo. Se l'euro sarà destinato ad emergere come moneta di riferimento, o piuttosto come una delle monete che faranno parte di un paniere valutario caratterizzato da tassi di cambio interni fissi (paniere di cui faranno parte monete accomunate dall'appartenenza a sistemi che si orienteranno verso una politica economica "rigorosa"), non è oggetto del presente saggio. Si rimanda, per un'analisi più approfondita, a: *Relations between the United States and Europe in the 21st Century*, numero monografico, «The European Union Review», 1/2010.

lano dell'integrazione europea, facendone uno strumento di coesione, guidando le scelte verso la trasparenza e la responsabilità e facendo assumere all'Europa un ruolo crescente nello scenario globale, che oggi iniziamo, progressivamente, a percepire.

A tutti gli effetti, la definizione dello statuto della BCE è stata una scelta "costituzionale", avendo profondamente contribuito a delineare la divisione dei poteri e i rapporti fra i diversi livelli in cui si articola la statualità in Europa.

Gli Stati membri si sono già impegnati a continuare in questo percorso comune, che è giunto oggi alla vigilia di una nuova, importante, tappa. Le regole di buon governo della moneta hanno imposto l'adozione di regole di buon governo delle finanze pubbliche.

La prossima fase dell'integrazione europea corrisponde all'unione economica. Essa richiede, come è stato in passato, di avviare un dibattito profondo, per chiarire e definire la portata costitutiva delle decisioni che verranno prese.

In discussione è il federalismo fiscale, ossia la divisione dei poteri e l'attribuzione di risorse e competenze ai vari livelli dell'Unione. Da questa scelta deriveranno le modalità con cui l'economia europea potrà essere governata. Alcune scelte

discendono dalle decisioni già assunte; il Trattato di Maastricht può essere considerato l'inizio di tale processo. Altre richiedono di essere messe a punto, per rafforzare l'Unione come soggetto *pivot* di un nuovo ordine internazionale più stabile e solidale.

Uno degli ostacoli che sono destinati a frapporsi allo sviluppo di questo processo è costituito dalla arretratezza degli schemi teorici prevalenti in campo economico. L'ostacolo era già emerso in occasione del processo di unificazione monetaria; l'ordine monetario federale affermatosi in Europa tende a neutralizzare la politica monetaria, a favore della politica fiscale. Non sfugge che la neutralizzazione della politica monetaria non trova posto negli schemi teorici più diffusi, prevalentemente di matrice keynesiana. Di qui ha avuto origine un atteggiamento negativo, sostenuto dalla grande maggioranza degli economisti fedeli alle teorie tradizionali, nei confronti del processo di unificazione monetaria europea.

Ostacolo corrispondente è destinato a manifestarsi oggi che è iniziato il dibattito sull'unione economica europea. Se l'Unione Europea riaffermerà l'impostazione costituzionale alla base dell'unione monetaria, essa porterà ad un ordine

che non rientra negli schemi teorici tradizionali.

2. Un modello di sviluppo sostenibile, un modello concertato di sviluppo

L'unione monetaria si è fondata sul principio del buongoverno della moneta, assegnando alla BCE come obiettivi prioritari la difesa della stabilità della moneta e la lotta all'inflazione.

L'unione economica, ove confermasse questa opzione fondamentale, si fonderà sul buongoverno della spesa pubblica, assegnando alle autorità pubbliche, a tutti i livelli in cui si articola la statualità europea, l'obiettivo del pareggio di bilancio e la riduzione graduale del debito pubblico accumulato.

Il primo passo, in questa direzione, è stato compiuto con il Trattato di Maastricht, con cui sono stati concordati, fra Governi degli Stati Membri, vincoli e regole di buongoverno. Tale dibattito, su responsabilità, diritti e doveri deve oggi essere ripreso, coinvolgendo le autonomie locali.

L'unione economica è destinata a calarsi nella realtà dei sistemi nazionali, modificando alla radice gli equilibri ereditati dal passato nella

generalità dei segmenti dell'economia e della società².

Si tratta di rendere coerenti i diversi livelli di governo, facendoli convergere verso un obiettivo comune. Tale obiettivo, prioritario, è la difesa del modello sociale ed economico europeo. Come la pace era l'obiettivo dei fondatori dell'Europa, alla fine del secondo conflitto mondiale, così oggi la prospettiva di assicurare alla società europea uno sviluppo equilibrato e duraturo è prioritario. Lo schema teorico in via di definizione dovrà essere in grado di orientarsi, e sostenere, la nascita di una nuova economia sociale di mercato europea, con contenuti rinnovati che andranno definendosi gradualmente.

Come già citato, alcuni schemi della teoria economica in passato validi sono, nel nuovo ordine in via di realizzazione, inefficaci, ed

² Cfr. *An Agenda for a growing Europe, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission* (Sapir Report), 2003, pag. 147: «The implementation of EMU's fiscal rules should foster a symmetric budgetary behaviour over the different phases of the business cycle. There are three complementary ways to address the problem of cyclical misbehaviour by fiscal authorities: (a) enhance budgetary surveillance to detect early slippage, especially in good times; (b) provide the right incentives for good fiscal behaviour; and (c) make sure that fiscal rules do not have an inherent pro-cyclical bias. Early detection of budgetary slippage, especially in good times, is paramount to maintaining fiscal discipline. It requires tight budgetary surveillance».

in alcuni casi possono costituire ostacoli al cambiamento. La loro inefficacia è determinata dal fatto che il mondo stesso è cambiato: il passaggio da un sistema incentrato su blocchi nazionali ad un ordine federale rende obsolete le teorie che si rivelano incoerenti con gli obiettivi di fondo, e la struttura stessa del nuovo ordine. Esse perdono in realistica, essendo decadute le leve tradizionali di politica economica, ad iniziare dalla moneta, e validità come ponte per orientare scelte microeconomiche, proprio perché non compatibili con le opzioni strategiche che il nuovo ordine consente ai singoli soggetti economici.

Non è un caso che, maturate ancora una volta le condizioni che rendono attuale il confronto fra due opzioni antitetiche, riprenda oggi il dibattito su questi temi. Ora come allora le opzioni sono sostanzialmente due: la difesa dello *status quo*, o meglio l'arretramento verso soluzioni nazionalistiche, o lo sviluppo di un ordine democratico sovranazionale, e di un conseguente modello economico di sviluppo sostenibile federale.

In questo quadro, esigenza comune di tutte le Nazioni, in primo luogo dei paesi di più antica industrializzazione, è orientarsi verso un modello di sviluppo sostenibile.

Ma, ancor di più, orientarsi verso un modello di sviluppo concertato. Ciò che differenzia gli obiettivi che il XXI secolo pone, è il fatto che tali siano obiettivi sistemici, non più alla portata e realizzabili da una sola parte, sia essa una istituzione o un Paese.

Ciò si traduce in una maggiore attenzione alla capacità di elaborare strategie trasversali e multilivello, essenziali per riuscire a perseguire una strategia di sviluppo sostenibile, nel lungo periodo, anche dal punto di vista sociale. Tale finalità impone in primo luogo di mettere in discussione il patto sociale fra generazioni presenti e future, come strumento (e non più solo come obiettivo) di politica economica e sociale³. L'ostacolo maggiore è rappresentato dal riconoscere

³ Sulla convergenza fra riforma dell'economia sociale di mercato e l'idea di uno sviluppo basato sulla libertà personale, sulla crescita e sulla tutela dello stato sociale si rivela essenziale ricordare il contributo di Ludwig Erhard, e in particolare il suo punto di vista sulla necessità di un progetto ampio e di lungo periodo. «Any statement of economic policy, if it is to further the dynamic expansion of our national and social life, must be constantly under review in order to link past, present and future together in one smooth and unbroken harmony. This means that the guiding principles of economic policy not only leave their mark on society but are also shaped and altered by it. The echo that economic policy finds in the minds of a nation will resound all the more if that policy succeeds not merely in fulfilling its more immediate aims but also in giving a convincing answer to contemporary spiritual problems». Ludwig Erhard, *Economic policy as a component*

l'impossibilità di perseguire scelte finanziate grazie a deficit di bilancio. Tale consapevolezza impone il superamento di un metodo di governo economico che ha caratterizzato l'intero XX secolo, e che appare oggi obsoleto almeno per due ordini principali di motivi.

In primo luogo, politiche di deficit possono essere realizzate in presenza di uno squilibrio di poteri nei sistemi internazionali: le conseguenze del deficit, ove non vengano compensate da azioni interne ai paesi che le hanno generate, possono essere riassorbite solo grazie al ribaltamento degli squilibri su altri paesi. Tale scelta è in contraddizione con l'emergere di un ordine stabile, di un patto di stabilità, fra Nazioni, già visibile all'interno dell'Unione Europea e in prospettiva destinato a riprodursi fra blocchi continentali che condivideranno un percorso di crescita comune.

In secondo luogo, politiche di deficit di bilancio contraddicono l'assunto di base che è a fondamento della scelta rigorosa di politica monetaria fatta propria dall'Europa. Alla base della crescita deve esserci sviluppo dell'economia reale: ove tale sviluppo non si verifichi, non è possibile crearne artificial-

mente l'illusione. La scelta europea è già caduta sulla volontà di dare soluzione, immediata e concreta, alle criticità: non si rimanda alle generazioni future, grazie all'indebitamento, la soluzione di problemi oggi in essere. L'unica alternativa possibile è far emergere, nel presente, responsabilità e conseguenze di azioni e decisioni che oggi vengono assunte.

In prospettiva, con il rafforzamento di istituzioni in grado di garantire il rispetto delle regole, sarà sempre meno possibile il permanere di comportamenti opportunistici, speculativi, o sostenuti dal permanere di posizioni di monopolio od oligopolio. Ciò si traduce nell'obbligo di una maggiore responsabilità nei comportamenti individuali, ovvero nell'impossibilità di ribaltare su altri soggetti le conseguenze di scelte particolari.

Né sarà possibile sostenere che l'indebitamento, ove volto a sostenere la crescita, solleverà, in toto o in parte, le prossime generazioni dall'onere della sua copertura. Tale assunto viene meno quanto più diviene realistico uno scenario di sviluppo sempre più prossimo ad un tasso di crescita vicino allo "zero". Ciò si traduce nella necessità di riservare piani pluriennali di spesa agli investimenti di portata strutturale, ovvero alle azioni destinate a

of social policy, in Idem, *The Economics of Success*, Princeton, Van Nostrand, 1963, p. 275.

finanziare progetti di lungo periodo, ben consapevoli dell'esigenza di mantenere l'equilibrio fra l'indebitamento e il tasso di sviluppo che un sistema può garantire.

Motivo analogo rende meno rilevante l'esigenza di una politica anticiclica, grazie all'affermazione di un orientamento tendenziale verso un modello di economia stabile. In tale contesto, potrebbe sorgere il rischio che siano proprio le politiche anticicliche ad alimentare le fluttuazioni.

È il modo con cui, a tutti i livelli e da tutti i livelli, si potrà chiedere il rispetto di quell'insieme di regole scritte per tutelare buongoverno, trasparenza e responsabilità, per tutti vincolanti, anche se con modi diversi, grazie all'applicazione del principio di sussidiarietà.

3. Una "Maastricht" delle autonomie locali come fondamento dell'economia sociale di mercato europea rinnovata

L'analisi qui delineata porta a intravedere l'opportunità per l'Europa di sviluppare un modello rinnovato di economia sociale di mercato in cui iniziativa privata e ruolo delle istituzioni si evolvono, armonizzando le virtù del mercato con quelle di un sistema istituzionale in grado di svolgere il nuovo ruolo a cui è chiamato.

Questo dibattito ha radici lontane: esso era iniziato già nel corso del primo conflitto mondiale. Precursore era stato Walther Rathenau, che nel 1919 affermava come «l'economia non è più un affare privato, ma è un affare della collettività»⁴. Da allora ad oggi l'architettura delle istituzioni europee, a tutti i livelli, si è evoluta. L'analisi di Rathenau, elaborata durante la guerra ma riferita ad una economia di pace, proseguiva presagendo come «l'economia nuova non sarà una economia di Stato, ma una economia privata sottoposta al giudizio dei poteri pubblici, una economia privata cioè che, per raggiungere una coesione organica, per superare gli attriti interni e per moltiplicare il suo rendimento e la sua forza di resistenza, avrà bisogno della collaborazione dello Stato»⁵. Oggi, grazie all'applicazione del principio di sussidiarietà, possiamo interpretare il ruolo dello Stato come il ruolo di una moltitudine di livelli di autonomia e responsabilità, di cui è essenziale riconoscere l'importanza, e su cui è indispensabile investire.

Un'economia sociale di mercato, o più in generale un ordine econo-

⁴ Walther Rathenau, *L'economia nuova*, Torino, Einaudi, 1976, p. 3.

⁵ Ivi, p. 62.

mico federale, costituiva all'inizio del XX secolo un obiettivo prematuro per le singole nazioni europee. Questo obiettivo è oggi maturo per l'Europa.

Il ruolo dello Stato può essere attualizzato, alla luce delle considerazioni sopra esposte, in considerazione del percorso compiuto in questi sessant'anni dall'Europa, iniziato da Schuman, Adenauer, Monnet e guidato dalle idee di pensatori quali Rathenau, Röpke, Einaudi.

Oggi, mentre è in discussione quale statualità, e quali regole possano consentire all'Europa di compiere un nuovo passo in avanti, si rende necessario ritornare alle fondamenta stesse del processo di unificazione, guidati ancora una volta dall'esigenza di portare a coerenza la dimensione costituzionale, che concerne l'ordine politico e sociale, e le regole di governo dell'economia, che ne sono conseguenza. In primo luogo, ora come allora, rinnovando l'impegno a rendere più intensa l'utilità sociale delle istituzioni e il loro agire come regolatori e come attori economici, nei settori in cui la loro azione diretta è propria e necessaria.

Negli ultimi decenni le autonomie locali hanno svolto un ruolo sempre più rilevante, in tutti i paesi europei. Questa è la conseguenza sia della diminuzione delle competen-

ze dei governi nazionali, compresa dalla crescente importanza del livello europeo, e l'applicazione del principio di sussidiarietà, che offre nuovi poteri e responsabilità alle Regioni, Province e Comuni.

La coerenza non riguarda solo la strategia: essa deve essere estesa anche al *modus operandi*, agli strumenti gestionali e amministrativi che costituiscono l'infrastruttura immateriale dell'amministrazione pubblica. La coerenza, in questo senso, deve essere cercata come punto chiave anche fra strumenti di amministrazione e di controllo, sia a livello UE che a livello locale.

Ciò richiede l'insediamento di una base comune di valori e di strumenti, un sistema di regole di governo europeo condiviso, che potrebbero favorire la convergenza verso obiettivi condivisi.

Emergono, in questo contesto, due questioni principali: ogni innovazione deve essere in grado sia di rafforzare la rappresentanza democratica, sia la capacità di intervento del Governo e Amministrazione pubblica.

La declinazione di tale sfida in termini costituzionali coincide con il rafforzamento, man mano che avanza il processo di integrazione europea, della legittimità delle istituzioni centrali. Al tempo stesso, essa deve coincidere anche con

un maggiore coinvolgimento delle autonomie locali all'interno della costruzione dell'unione economica europea, rafforzando la loro voce attraverso nuovi mezzi e strumenti.

Per quanto concerne la dimensione economico, sociale, anche in questo caso appare del massimo rilievo l'adozione del principio di sussidiarietà: molte delle sfide che l'Europa sta affrontando oggi hanno carattere continentale, e in quanto tali invocano l'applicazione del potere di intervento dell'Unione Europea⁶. Simmetricamente, si dovrà ricercare il rilancio della capacità di gestione e intervento delle amministrazioni e delle comunità locali, per mettere a frutto un patrimonio consolidato di capacità e competenze. Per rendere possibile questo, è necessaria la presenza non solo di risorse, ma anche di un *framework* di regole e strumenti coerente con la missione da assolvere.

Venticinque anni fa il Trattato di Maastricht ha avviato la convergenza verso regole comuni di politica economica fra Stati membri. Oggi è più che mai attuale la riflessione sui contenuti del prossimo

passo, indispensabile, del processo di integrazione.

In questi anni abbiamo vissuto la prima fase di questo processo, che è coincisa con la propagazione, dal livello centrale a quello periferico, delle regole di Maastricht. Il prossimo passo, che coincide con la creazione di una politica fiscale europea, impone il coinvolgimento di tutti i livelli amministrativi e di governo, proprio per rendere effettivo il principio di sussidiarietà anche nella fase di costruzione del modello economico e sociale.

Un nuovo patto tra le amministrazioni europee, a partire dall'accordo su regole e principi condivisi, potrebbe rappresentare una pietra miliare su questa strada.

La possibilità di promuovere i principi di sussidiarietà di governo e di *governance*, traducendole in norme, potrebbe infatti consentire di:

- perseguire obiettivi condivisi, massimizzando l'efficacia e l'efficienza dell'uso delle risorse fiscali;
- promuovere l'autonomia, grazie alla coesistenza virtuosa di diversi (ma coerenti) modelli di *governance* e fiscali. Non è infatti l'imposizione di un unico modello fiscale, europeo, la soluzione. Essa è, piuttosto, la condivisione di un set comune di regole.

⁶ Il Piano Juncker, lanciato nel 2014, rappresenta un chiaro esempio di iniziativa volta a promuovere una strategia industriale europea e l'avvio di azioni di portata sovranazionale.

In questo scenario, è fondamentale definire come le amministrazioni locali, coinvolte in processi di pianificazione nazionali e regionali, possano incorporare sollecitazioni che derivano dal livello comunitario (allineandosi verso obiettivi strategici continentali), e allo stesso tempo promuovere progetti specifici.

La capacità di costruire reti innovative, unendo competenze e risorse, sarà della massima importanza. Regole dovranno essere fissate per stabilire non solo l'architettura ge-

nerale, ma anche per impostare i parametri che potranno consentire a singole amministrazioni di sviluppare scelte autonome e indipendenti ma sempre corrette e coerenti con il nuovo quadro di riferimento, non più solo nazionale ma soprattutto europeo.

In discussione, c'è la possibilità di aumentare la capacità delle Autonomie Locali di esercitare la propria missione, legandole sempre più ad un sistema europeo di valori e tutele, di opportunità e iniziative.

SEZIONE STORICA

LE PRIME ORGANIZZAZIONI GIOVANILI PER LA FEDERAZIONE EUROPEA

di **Daniela Preda**

Università degli Studi di Genova

I giovani, la pace, l'Europa

Nel periodo della Seconda guerra mondiale e nell'immediato dopoguerra si assiste a una diffusione capillare degli ideali unitari su tutto il continente. In particolare, come è noto, le idee di pace, solidarietà, cooperazione tra i popoli europei erano destinate a svilupparsi nel comune crogiuolo della Resistenza, a stretto contatto con le devastazioni del conflitto e con le degenerazioni totalitarie cui aveva portato lo stato nazionale.

Sono la guerra e l'anelito alla pace a provocare in molti giovani la sete di fare politica, il desiderio d'impegnarsi per rinnovare la società, l'esaltazione di chi si sente protagonista di una storia nuova.

Di fronte alla catastrofe che aveva portato a compimento con brusca accelerazione il cambiamento del contesto internazionale, il pensie-

ro politico si emancipa da dottrine che non avevano saputo procedere al passo con la storia, abbandonando le false soluzioni, le utopie e interrogandosi sulle vie da percorrere per "costruire" la pace e sull'approccio da adottare per affrontare in una nuova prospettiva il problema dell'anarchia internazionale, la concezione stessa della statualità e del suo rapporto con la Nazione.

Ci si chiedeva come preservare la libertà individuale e collettiva, come prevenire nuovi conflitti e costruire un mondo pacifico, come evitare di cadere negli errori del passato. E proprio sul terreno della crisi dello Stato nazionale si ponevano le premesse della formazione di tanti europeisti e federalisti europei, che trovavano il loro punto di coagulo nell'individuazione di un modello istituzionale nuovo, di carattere sovranazionale, capace

di superare confini e barriere per porre le basi di un nuovo ordine europeo, potenzialmente trasferibile anche a livello mondiale.

In ogni Paese si assiste a una fioritura endemica di movimenti, scritti, azioni, giornali, veri e propri progetti costituzionali, in cui gli Stati Uniti d'Europa diventano l'obiettivo da raggiungere. Una costellazione, quella europeista e federalista, vasta e dispersa, che ancor oggi lo storico fatica ad analizzare nel suo insieme, nonostante il fatto che, negli ultimi vent'anni, la storiografia – soprattutto tedesca¹, belga, italiana² – abbia proceduto a uno studio sistematico di queste tematiche, a partire dalle ricerche sui movimenti per l'unità europea e sui suoi principali protagonisti.

¹ Cfr. in particolare Walter Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, eine Dokumentation* (Gesammelt und eingeleitet von Walter Lipgens, Monaco, R. Oldenbourg, 1968; Idem, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950*, Stoccarda, Ernst Klett, 1977 (tradotto in inglese con il titolo *A History of European Integration*, Oxford, Clarendon Press, 1982); *Documents on the History of European Integration*, a cura di Walter Lipgens e Wilfried Loth, Berlino - New York, Walter de Gruyter, 1986-1991, 4 v.

² Cfr. *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954. Atti del convegno internazionale, Pavia 19-21 ottobre 1989*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992; *I movimenti per l'unità europea 1954-1969. Atti del convegno internazionale, Genova 5-6-7 novembre 1992*, a cura di Sergio Pistone, Pavia, PIME, 1996; *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, a cura di Ariane Landuyt e Daniela Preda, Bologna, Il Mulino, 2000, 2 v.

Se tuttavia la fase pionieristica di questi studi può dirsi superata, non è ancora possibile tracciare un quadro completo del panorama dei movimenti che hanno operato per l'unificazione del continente a livello europeo, sia perché in alcuni stati solo recentemente la storiografia ha cominciato ad affrontare queste tematiche, continuando a privilegiare le ricerche sull'azione di governi e partiti, sia perché il numero dei movimenti è così elevato e le loro strategie europeistiche sono talmente eterogenee da rendere ardua una ricognizione sistematica. Mentre la vita di alcuni movimenti, inoltre, non ha conosciuto soluzione di continuità dal dopoguerra a oggi, l'esistenza di altri è stata breve e spesso effimera. A ciò si aggiunga la difficoltà nel reperire la documentazione in un ambito in cui l'azione pionieristica dei protagonisti mal si conciliava con le necessità della conservazione della memoria.

In particolare, continua a rimanere per larghi versi oscuro il mondo vasto e frastagliato dell'associazionismo giovanile europeista³, sia

³ Tra i primi saggi apparsi sul tema cfr. Daniela Preda, *Le Jeunesses Fédéralistes Européennes (1949-1969)*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969* cit., pp. 229-259; Guido Levi, *Il ruolo della Jeunesse fédéraliste européenne nella lotta per l'unità europea. Dalla rifondazione all'Atto*

perché l'attenzione storiografica ha sinora privilegiato l'azione più consolidata dei gruppi "adulti", sia per la difficoltà di reperimento della documentazione che caratterizza in particolare l'universo giovanile. Un gruppo giovanile europeista o federalista, infatti, nasce dove ci sono persone convinte dell'idea e disposte a sacrificare una parte del proprio tempo libero per mantenere i contatti, organizzare riunioni e conferenze, occuparsi dell'elementare amministrazione. Nel periodo in cui queste persone sono attive, il gruppo spesso diventa centro d'azione attivo, talora anche riferimento culturale, luogo di dibattito politico e teorico. Ma, sovente, trascorso il periodo giovanile, viene a mancare il tempo necessario e, pian piano, si lasciano le redini ad altri, oppure il gruppo muore, lentamente e insensibilmente, cancellato dall'incuria. La mancanza di partecipazione attiva alla vita politico-partitica nazionale, poi, e il venir meno in questa prospettiva dell'aspetto di potere ad essa legato, accentuano la debolezza organizzativa, il continuo ricambio degli aderenti e la discontinuità dell'impegno, una discontinuità che è a sua volta alla base della

difficoltà nel reperire fonti di prima mano. A ciò si aggiunga, da un lato, la predisposizione innata dei giovani per l'azione, che tende a porre in secondo piano il lavoro più monotono di amministrazione e archiviazione, dall'altro, l'incertezza delle sedi e la frequenza degli spostamenti, che certo non giovano alla conservazione delle carte.

Chi dunque si accinge a scrivere di giovani ed Europa nell'immediato secondo dopoguerra non potrà giocoforza, nell'assenza di ricerche storiografiche di base allargate, risultare esaustivo. Mi sia consentito, tuttavia, cercare di tracciare una prima sintetica panoramica.

Le prime organizzazioni giovanili europeistiche continentali

Come in ogni momento di grande progettualità, di idealità pronte a trasformarsi in azione concreta, la presenza dei giovani all'interno del vasto fermento europeista che ha attraversato l'Europa nell'immediato secondo dopoguerra, si rivela centrale. Sono numerosi coloro che, usciti dalla guerra e dalla sbornia nazionalistica di inizio '900 e seguendo il desiderio d'impegnarsi per migliorare la società, tra la fine degli anni Quaranta e l'inizio degli anni Cinquanta abbracciano l'europeismo e il federalismo

Unico: 1970-1986, in I movimenti per l'unità europea 1970-1986 cit., vol. II, pp. 797-855.

europeo organizzato, scegliendolo come patria ideale. Si tratta spesso di una scelta coinvolgente, incondizionata, di quelle che cambiano profondamente la vita di una persona, talora di scelte passeggiere, che svaniscono repentinamente, così come sono sorte, nell'*espace d'un matin*.

Sorgono così spontaneamente su tutto il continente numerosi gruppi, leghe, associazioni giovanili a carattere europeistico sotto le egide più diverse. Nella sola Saar, esisteva un Comitato di coordinamento che raggruppava 21 movimenti giovanili, la maggior parte dei quali aderiva al Movimento europeo o al *Mouvement universel pour une Confédération mondiale*. I modi per essere coinvolti sono tanti. Forse il più significativo è la partecipazione a incontri tra giovani di varie nazionalità organizzati proprio allo scopo di superare la barriera del "diverso": la partecipazione di Helmut Kohl a un incontro di frontiera franco-tedesco a Kehl è diventata emblematica in tal senso. Ma le vie per avvicinarsi all'impegno europeo sono molte: può capitare di essere invitati alla riunione di una sezione del Movimento federalista europeo – come è

successo a Giulio Guderzo⁴ – o affascinati da un compagno di scuola che parla dell'esistenza della Gioventù federalista europea – come è stato per Franco Praussello⁵ –, oppure di leggere più o meno casualmente uno dei primi opuscoli o delle prime pubblicazioni federaliste dell'epoca – come è accaduto a Luigi Vittorio Majocchi⁶ e a Gianni Merlini –, oppure ancora di ascoltare una conferenza.

Solo a partire dal 1948, tuttavia, con il concreto avvio, dopo il lancio del Piano Marshall, del processo di unificazione europea, cominciano a crearsi a livello continentale raggruppamenti europeisti e federalisti di collegamento tra i vari gruppi già presenti sul territorio, sulla base di comuni ideali circa gli obiettivi da raggiungere e le strategie da attuare all'uopo. L'attenzione alla gioventù è peraltro testimoniata anche dalla risoluzione culturale approvata al congresso dell'Aja del maggio 1948, che prevedeva la creazione di un Istituto europeo per l'infanzia e la gioven-

⁴ Simona Negruzzo - Daniela Preda, *Premessa*, in *Perché sono europeo. Studi per Giulio Guderzo*, a cura di Simona Negruzzo e Daniela Preda, Milano, Unicopli, 2013, pp. 9-17.

⁵ Intervista rilasciatami da Franco Praussello il 30 giugno 1994.

⁶ Intervista a Luigi Vittorio Majocchi, in «L'Informatore Vigevanese», aprile 2014.

tù (*Bureau européen de la jeunesse et de l'enfance* - BEJE).

In quell'anno viene costituita l'*Union fédéraliste interuniversitaire* (UFI) allo scopo di garantire una certa continuità di propaganda federalista nell'ambiente universitario. La presiedeva Michel Mouskhély, mentre vicepresidente era Thompson e segretario generale Georges Rencki. Radicata in un primo tempo principalmente in Francia, si diffonderà nei maggiori Paesi del continente. A partire dal congresso di Friburgo (31 marzo - 5 aprile 1950), l'UFI si affilierà all'*Union européenne des fédéralistes* (UEF).

A partire dalla primavera del '48, e soprattutto dopo il congresso di Fiuggi dell'estate, cui avevano partecipato anche De Gasperi, Taviani e Piccioni, era stata evocata la possibilità di creare anche in seno alle *Nouvelles Équipes Internationales* (NEI) una sezione giovanile, che sarebbe in realtà sorta nel luglio del '49, al congresso di Hofgastein, diventando autonoma nel 1951 col nome di *Union internationale des jeunes démocrates-chrétiens* (UIJDC - *section jeune des NEI*), sotto la presidenza dell'italiano Franco Nobili⁷. I giovani cattolici

– tra i quali, oltre a Nobili, Philippe Farine, Helmuth Ziegler – le cui idee risultavano più avanzate nel campo dell'unificazione europea rispetto agli adulti dell'organizzazione, auspicavano la creazione di «organismi sovranazionali» in Europa, sulla base di «una concezione federalista della vita»⁸, come prima tappa verso un'unione mondiale, sostenendo, per esempio, la trasformazione dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa in «precostituente».

Alla fine degli anni '50 verrà creato a Friburgo anche il *Mouvement Jeune Europe* (MJE), specializzato in azioni spettacolari, con l'obiettivo della creazione della federazione europea e sede a Bruxelles. Questo Movimento avrebbe avuto legami *ad personam* con l'UEF, ponendo sin dall'inizio il problema della sua

tivo delle *Nouvelles Équipes Internationales* e poi dell'UIJDC, sino alla primavera del '55. Partecipa nel '48 alla Conferenza dell'Aja. Membro del MFE, rappresenta la DC nel Movimento europeo (di cui diventerà anche vicepresidente durante la presidenza Schuman) e nella Campagna europea della gioventù. Sarà vicepresidente del CIME per vent'anni, sotto le presidenze Pacciardi, Rossi, Petrilli, Zagari e Ferri, sino al '96. Sulla sua azione europeistica si veda l'intervista a me rilasciata il 15 aprile 1998, in Archivi storici dell'Unione Europea (ASUE), Storia orale, Int. 588.

⁸ Rapporto della prima commissione del congresso di Hofgastein, citato da Heribert Gisch, *The "Nouvelles Équipes Internationales" (NEI) of the Christian Democrats*, in *Documents on the History of European Integration* cit., vol. IV, pp. 477-540.

⁷ Tra i fondatori dei Gruppi giovanili della DC nel 1944-1945, dal '48 Nobili fa parte dell'Esecu-

fusione con le JEF-*Département jeune de l'UEF*.

In Italia l'UFI s'innestava sulla FISI, la Federazione italiana studenti e intellettuali, attiva nel periodo della Resistenza, e annoverava tra i suoi leader il torinese Ugo Farinelli, ma non avrebbe avuto molto seguito. Il *Mouvement Jeune Europe* non creerà invece sue sezioni, dichiarandosi disposto alla fusione⁹.

Al 1948 va fatta risalire anche l'attenzione alla realtà giovanile da parte del Comitato internazionale di coordinamento da cui avrebbe preso vita il Movimento europeo, che promuove una grande manifestazione della gioventù europea. Nel 1949, l'*American Committee on United Europe* (ACUE) avviava colloqui con i responsabili del ME, in particolare con Paul-Henri Spaak e Joseph Retinger, assicurando appoggio alle iniziative tese alla sensibilizzazione dei giovani all'ideale europeo. A partire da questi primi *pourparlers*, il ME prendeva contatto con le organizzazioni giovanili più rappresentative, i movimenti internazionali

giovanili legati ai partiti (democratico, liberale, socialista), la *World Assembly Youth* (WAY), che fino a quel momento avevano lasciato poco spazio al processo profondamente innovatore rappresentato dall'avvio dell'integrazione europea. Questi contatti sfociavano, nel 1951, nell'organizzazione di un'associazione giovanile legata al ME, che avrebbe preso il nome di *Campagne européenne de la Jeunesse*. Segretario generale dell'organismo giovanile era designato Jean-Charles Moreau, che nel luglio-agosto aveva organizzato alla Casa d'Europa di Marienberg, in Germania, alcune «rencontres européennes de la jeunesse»¹⁰ in cinque successive decadi, raccogliendo migliaia di giovani, soprattutto francesi e tedeschi. Inizialmente si prevedeva che la Campagna durasse un anno, ma in realtà veniva subito creata una struttura complessa, che prevedeva l'apertura di segreterie nazionali nei 15 Paesi del Consiglio d'Euro-

⁹ Cfr. GFE, 2° congresso, Relazione morale e di attività di Pina Casassa, in Archivio storico dell'Università degli Studi di Pavia (d'ora in avanti ASUPv), Fondi aggregati, Fondo Gianni Merlini, cart. "1° congresso nazionale GFE, Roma 25-26-27 aprile 1952".

¹⁰ Jean-Marie Palayret, *La Campagna europea della Gioventù*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969* cit., pp. 337-347 (citazione a p. 338). Sulla *Campagne européenne de la jeunesse* cfr. inoltre Marianne Lipgens, *La Campagne européenne de la jeunesse (CEJ) de 1951 à 1958*, in *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux Traités de Rome*, a cura di Michel Dumoulin, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1987, pp. 51-57.

pa sotto il coordinamento di un segretariato internazionale a Parigi.

Accanto a un'azione educativa a largo raggio, nel 1952 anche la CEJ conosceva uno sviluppo più politico in relazione alla battaglia per l'unità europea dei Sei. Venivano creati due settori distinti: un servizio "Campagne educative", col compito di occuparsi dell'azione nei 15 Paesi, e un *Bureau politique*. Attività principali erano la collaborazione con il *Comité d'action pour la Communauté supranationale européenne* per il varo della parte riservata ai giovani del programma nei sei Paesi CECA; operazioni di *pillonage* in un Paese (nel 1954 in Francia per la ratifica della CED e della CPE, con più di 30 riunioni organizzate nel solo periodo di febbraio-marzo) o in una regione; manifestazioni in occasione di eventi significativi¹¹; realizzazione di *stages* e campi per la selezione e la formazione politica dei futuri quadri, sessioni di studio per gruppi specializzati (studenti, insegnanti, stampa giovanile).

Tra il 1954 e il 1955 veniva promosso uno sforzo, di particolare attualità, per sviluppare un "esprit civique européen". Importante in

questa prospettiva la produzione e diffusione in migliaia di copie di giornali quali «Jeune Europe», «Jugend Europas», «Giovane Europa».

Nella CEJ avrebbero operato importanti personalità quali Luciano Sibille, sostenitore di un *Comité d'animation* che fungeva da importante fulcro delle attività europeistiche nel campo giovanile, e Philippe Deshormes.

Le Jeunesses fédéralistes européennes

Alla fine degli anni Quaranta anche l'UEF intraprende passi precisi allo scopo di suscitare la creazione di un movimento giovanile unitario aderente alla linea politica dell'organizzazione. Nel febbraio del '48 i movimenti associati all'UEF venivano invitati a designare ciascuno un responsabile giovanile; in giugno, i giovani tedeschi di *Europa Union*, coordinati da Magda Nielsen, organizzavano un convegno internazionale della gioventù federalista al castello di Cochem¹², sulla Mosella. In questo frangente veniva deciso di creare un nuovo organismo, la *Jeunesse européenne*.

¹¹ Tra i più importanti, il corteo di giovani alla riunione dei ministri dei Sei a Baden Baden nell'agosto 1953, la partecipazione al congresso del Movimento europeo all'Aja 1953.

¹² Cfr. *Risoluzione del convegno della Gioventù a Cochem sulla Mosella* e Gustavo Malan, *Si sta costituendo la Jeunesse européenne, organismo di collegamento delle attività giovanili dell'UEF*, in «Bollettino d'informazioni del Comitato direttivo nazionale del MFE», numero unico, 23 agosto 1948.

Juventus, con sede a Parigi, di cui veniva nominato segretario Gilbert Giraudon, il vice-segretario generale della *Jeunesse fédéraliste de France*, che avrebbe dato vita immediatamente a un «Bulletin» dell'associazione di cui sarebbero stati pubblicati almeno tre numeri nel corso del '48.

Oltre ai movimenti tedesco e francese, erano già sorte le *Jeunesses fédéralistes luxembourgeoises*; in Svizzera, erano in corso trattative per la fusione del *Mouvement fédéraliste universitaire*, presieduto da Georges Rencki, con l'UFI, mentre il *Comité provisoire d'Action* eletto a Berna il 18 settembre 1948 premeva per la creazione di un *Mouvement suisse de Jeunesse en faveur de la fédération européenne*; la gioventù federalista belga era stata organizzata da Jean Buchmann e Jacques Toint; in Austria, Peter von Konrad e Elisabeth Habermann avevano avviato la pubblicazione di un bollettino sui problemi dei giovani e della federazione; in Danimarca, Een Verden propagandava l'idea dell'integrazione europea in un mondo unito.

In Italia, i primi gruppi giovanili federalisti vengono creati informalmente già alla fine del '46. È attestata in quell'anno la presenza, seppur ancora non formalizzata, di un Gruppo giovanile milanese, le-

gato al professore di Storia e filosofia Ettore Anchieri, di cui facevano parte, tra gli altri, Ennio Di Nolfo, Gianni Canesi, Carini, Cristofori, Gianni e Angelo Doneda, Antonio Mezzanotte, Andrea Kluzer¹³. Sempre in quell'anno si ha notizia di un comitato studentesco sorto a Torino, che aveva tra i suoi membri più rappresentativi Anna Anfossi e Pina Casassa. Torino resterà uno dei centri più importanti della gioventù federalista e molti tra i giovani federalisti di allora sarebbero diventati in seguito dirigenti del Movimento federalista europeo (MFE)¹⁴. Nei primi mesi del '47, il gruppo milanese costituiva la "sezione giovanile" del MFE, cui a breve si sarebbe collegato il gruppo torinese. I due gruppi lanciavano un appello ai federalisti delle altre città, cui avrebbero risposto i giovani di Firenze, Genova e Padova. Nasceva così la prima organizzazione giovanile nazionale federalista, che nel settembre del '48 prendeva il nome di Gruppi Giovanili. Immediatamente i giovani federalisti italiani rivolgevano lo sguardo all'esterno, cercando collegamenti con i giovani federalisti a livello europeo, partecipan-

¹³ Cfr. Intervista rilasciatami da Ennio Di Nolfo, 20 novembre 1992.

¹⁴ Tra questi, ricordiamo in particolare Sergio Pistone.

do ai lavori delle JEF già a partire dal congresso dell'UEF del 1948. I gruppi giovanili italiani erano rappresentati al Comitato centrale della *Jeunesse européenne-Juventus* dal milanese Angelo Doneda.

In questo europeismo erano spesso forti gli accenti mondialistici, dovuti alla naturale propensione dei giovani federalisti a guardare al di là dei confini. Da qui l'interesse suscitato dal congresso annuale della *Jeunesse fédéraliste mondiale* ad Hastings (28 agosto - 4 settembre 1948)¹⁵, cui partecipavano per la sezione di Torino, Gustavo Malan e Alberto Cabella, e dal congresso del *Mouvement universel pour une confédération mondiale* a Lussemburgo (5-12 settembre 1948).

Nonostante tutto questo fermento, dopo qualche mese la *Jeunesse européenne-Juventus* era pressoché sparita nel nulla, sia per la difficoltà di riunire gruppi nazionali, spesso settoriali e formati da aderenti a partiti e ideologie politiche diverse, debolmente strutturati e insicuri sull'azione da svolgere, sia per i problemi organizzativi e

amministrativi, non ultimi quelli finanziari.

A un anno di distanza, il Comitato Centrale dell'UEF decideva però di ritentare l'impresa, affidando a Jean Buchmann – che sarebbe diventato, nel 1975, uno dei maggiori collaboratori di Leo Tindemans, all'epoca della stesura del famoso rapporto – il compito di preparare il terreno per l'unificazione, in un momento in cui era stato avviato il processo di unificazione europea e sembrava che i federalisti potessero assumere un ruolo di primo piano.

L'anno successivo, anche il MFE si muoveva nella prospettiva di creare un'organizzazione giovanile, la cui importanza era riconosciuta anche dallo statuto approvato al congresso di Firenze dell'aprile, che fissava i compiti specifici dei giovani. Contemporaneamente al congresso del MFE, si teneva a Firenze il primo convegno nazionale dei Gruppi Giovanili. Il congresso nazionale del 1951 avrebbe affermato poi non più solo l'importanza, bensì la necessità di un'organizzazione giovanile, che avrebbe trovato realizzazione nel 1951, con la creazione della Gioventù federalista europea (GFE), sezione giovanile del MFE.

La speranza di giungere all'elezione di un'Assemblea costituente europea si faceva di giorno in gior-

¹⁵ Cfr. «Bulletin» della *Jeunesse européenne-Juventus*, n. 3, agosto-settembre 1948. Si veda inoltre Gustavo Malan, *Il Congresso di Hastings*, in «Il Continente», numero unico, 1 novembre 1948.

no meno velleitaria, dando serie prospettive alla Campagna per un Patto di Unione federale europea promossa dall'UEF in collegamento con le iniziative dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa. Esistevano perciò buoni presupposti per un successo in campo giovanile, cioè in un settore che, come si è già sottolineato, privilegia l'azione, nella lotta per una federazione europea al di là di ogni divisione politica, sociale, culturale.

La riunione costitutiva delle JEF-*Département jeune de l'UEF* si teneva a Parigi il 3 febbraio 1950. Vi partecipavano 15 giovani, provenienti da tutta Europa, ivi compresi alcuni esiliati dell'Est in rappresentanza dei movimenti federalisti bulgaro, serbo, ungherese e rumeno. I movimenti che decidevano di aderire all'iniziativa erano inizialmente 17: i tedeschi *Bund Europäischer Jugend, Internationaler Studentenbund Studentenbewegung für überregionale Föderation* (ISSF) e *Junge gemeinschaft der liga für weltregierung*, l'austriaco *Jeunes de l'Europa Union*, il belga *Jeunes du Mouvement fédéraliste européen*, il danese *Jeunes de Een Verden*, il francese *Jeunes de La Fédération*, l'olandese *Jeunes du B.E.F.*, il britannico *Jeunes de Federal Union*, i Gruppi Giovanili del Movimento federalista europeo

in Italia, le *Jeunesses fédéralistes luxembourgeoises*, lo svizzero *Jeunes de l'Europa Union*, i gruppi giovanili esiliati del Movimento federalista bulgaro, ungherese, del *Groupement roumain pour une Europe unie*, l'*Union yougoslave des fédéralistes (mouvement serbe)*, i giovani del Movimento federalista basco. Ad essi si sarebbero presto aggiunti i *Jeunes de l'Union des fédéralistes tchécoslovaques* e i *Jeunes de l'Union polonaise des Fédéralistes*. Nell'agosto del '51, alla *Kleine Lorelei*, la Casa d'Europa di Marienberg, il Comitato avrebbe approvato l'ingresso dei giovani dell'*Europäische Action in Österreich*, dei *Nederlandse jongeren federalisten*, dell'olandese *Stichting Europaes Jongeren Contact*, della sezione giovanile dei federalisti lituani, dei *Jeunes Cercles européens*.

Presidente era eletto il tedesco Wolfgang Schaedla Ruhland, vicepresidente il belga René Dupriez, segretario generale il francese Roland Muesser, mentre completavano il *Bureau* il britannico Norman Hart, il bulgaro Daniel Damov e l'ungherese Thomas Philippovic, che avrebbe in seguito assunto importanti cariche negli ambienti europei, tra cui quella di segretario dei Comuni e delle Regioni d'Europa. Anche in questo caso veni-

va subito pubblicato un «Bulletin d'Informations» della neonata organizzazione. Tra le attività principali, la preparazione a livello internazionale dei “quadri” federalisti, l'organizzazione e la partecipazione a campi estivi organizzati in tutta Europa dai movimenti aderenti, il lancio di alcune iniziative destinate a coinvolgere tutti i membri, quali la diffusione del referendum degli studenti di Losanna sui problemi relativi alla federazione, la partecipazione all'inchiesta sui temi dell'unità europea promossa dal *Bureau européen de la Culture*, la propagazione tra i giovani di iniziative avviate nelle Università, per esempio quella dei giovani di *La Fédération* sviluppata a partire da Parigi.

Il primo congresso delle JEF si teneva a Strasburgo, nel novembre 1950, proprio nei giorni in cui l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa era chiamata a prendere posizione sulla convocazione di un'Assemblea costituente europea, e segnava la costituzione ufficiale del Movimento e la prima vera e propria presa di contatto tra i rappresentanti delle varie sezioni, con l'elezione alla presidenza di Buchmann e alla segreteria generale dell'italiana Anna Anfossi. La sera del 24 novembre, ultimo giorno di convoca-

zione dell'Assemblea Consultiva, quando l'Assemblea rinunciava a proporre azioni volte alla creazione di un'Autorità politica europea, circa 5.000 giovani, mobilitati dalla Gioventù federalista europea e provenienti da tutta Europa manifestavano per la prima volta alla *Maison de l'Europe*, lanciando volantini. I mesi successivi sarebbero stati consacrati all'organizzazione interna delle JEF. Sarebbero emersi anche i primi problemi e le prime tensioni sia nei rapporti con l'UFI sia con il *Front des jeunes européens*, che qualche mese dopo avrebbe preso il nome di *Mouvement Jeune Europe*. Le difficoltà maggiori nell'azione delle JEF venivano dalla mancata coesione tra le sezioni e dalla quasi totale assenza di legami con l'organizzazione continentale¹⁶.

Alla conferenza di La Lorelei, sul Reno nell'agosto del '51, dove convenivano circa 10.000 giovani, le JEF erano l'unica organizzazione federalista ad essere presente in forze sul campo. Qui era decisa, oltre all'impegno per l'Assemblea Costituente federale europea,

¹⁶ Activité des JEF depuis novembre 1950. Perspectives d'avenir. Rapport de M.lle Anna Anfossi, Secrétaire générale des Jeunesses Européennes Fédéralistes, in ASUPv, Fondi aggregati, Fondo Gianni Merlini, cart. “JEF. 2° congr. Aix-la-Chapelle”.

l'organizzazione di una *Campagne d'Amitié internationale*¹⁷ sotto la direzione di Muesser. La Campagna, ideata in seguito al congresso di Strasburgo e approvata dal CC delle JEF a La Lorelei il 22 agosto 1951, mirava ad avvicinare ai temi del federalismo europeo gli aderenti a diverse associazioni giovanili, in particolar modo quelle scoutistiche, che avevano partecipato come osservatori al congresso (*Scouts France, Boy-scouts de Belgique, Eclaireurs Luxembourgeois, Eclaireurs de France, Scoutisme International, Ligue Française des Auberges de Jeunesse, Union nationale des Étudiants de France*). Oltre a permettere la collaborazione tra i giovani dei movimenti organizzati, la Campagna era destinata ad esercitare un'influenza sulla rete delle città, incentivando i rapporti con le autorità locali e avviando legami permanenti tra alcune di queste (il primo tra le città di Troyes e Tournai nel novembre 1951), creando un'Europa "di fatto".

All'attività educativa, di sensibilizzazione dei giovani sui temi europei si affiancava l'attività politica, intesa a sviluppare un'azione a sostegno delle iniziative dell'UEF.

Sono note, in questo ambito, la manifestazione organizzata dalla GFE, nel febbraio 1951, in occasione dell'incontro sulla CED tra De Gasperi, Schuman, Sforza e Pleven, a Santa Margherita Ligure¹⁸, dove i giovani federalisti erano scesi in piazza per chiedere l'Assemblea Costituente europea, e le manifestazioni in occasione della ratifica del Piano Schuman da parte tedesca in diverse città della Germania. Importanti risultavano inoltre i tradizionali incontri locali e campi internazionali, occasioni di contatto diretto tra i giovani federalisti. Tra i principali, si ricordano quelli di La Lorelei nell'estate del '51, Bardonecchia nel dicembre 1952, Gmunden, nell'agosto del '52, Viareggio, nell'estate del '53, e Trautensfeld. Significativa era anche la partecipazione alle azioni di soccorso per le popolazioni colpite nel Polesine, nell'autunno del '51, e nei Paesi Bassi, nel febbraio del '53. Non mancavano anche alcune manifestazioni "spettacolari", quali la partecipazione alla fiaccolata organizzata dalla gioventù europea all'Aja, nell'ottobre del '53, ma soprattutto le violazioni di frontiera: la prima a Wissembourg,

¹⁷ Cfr. La Campagne d'Amitié internationale, Rapport de Roland Muesser, délégué général, in ASUPv, Fondi aggregati, Fondo Gianni Merlini.

¹⁸ Daniela Preda, *La Conferenza di Santa Margherita*, in *Per una storia dell'europismo in Liguria. Documenti e materiali*, a cura di Guido Levi, Genova, ECIG, 2007, pp. 358-362.

in Alsazia, alla frontiera franco-tedesca, cui sarebbero seguite la manifestazione di frontiera franco italiana a Clavière, il 31 dicembre 1952, a chiusura del campo internazionale di Bardonecchia, e la manifestazione contemporanea italo-francese a Ponte San Luigi e italo-austro-tedesca al Brennero, il 25 aprile 1954.

Le difficoltà nel creare una vera e propria organizzazione internazionale continuavano tuttavia a permanere. Eletto presidente al secondo congresso delle JEF ad Aquisgrana nel 1952, al termine del suo mandato annuale Hans-Wolfgang Kanngiesser era costretto ad ammettere che «la notion d'activité internationale des jeunes est tout à fait nouvelle»¹⁹. Non era stato possibile nemmeno creare un simbolo comune e continuavano a persistere incertezze circa i modi e il significato stesso della collaborazione internazionale all'interno dell'organizzazione.

La caduta della Comunità europea di difesa (CED) rappresenta un tornante decisivo anche per le JEF che, pur deprecando il fallimento dell'esercito europeo, stentavano

a prendere una posizione ferma, per tema d'isolamento e volontà di mantenersi in contatto con tutte le forze democratiche che non esitavano a plaudere all'Unione europea occidentale (UEO). Dalla primavera del '55 la direzione delle JEF veniva meno e l'intera organizzazione cadeva nell'immobilismo a causa delle divisioni – e della successiva rottura tra *Action européenne Fédéraliste* (AEF) e UEF (dal 1959 MFE sovranazionale) – manifestatesi all'interno dell'UEF tra i movimenti tedesco e olandese e il gruppo francese di *La Fédération*, sostenitori della politica governativa di rilancio europeo, e i movimenti italiano e in parte francese, convinti della necessità di passare all'opposizione, sulla base della politica del “nuovo corso” impostata da Spinelli. Le JEF, in piena crisi d'identità, rimanevano immobili a metà del guado. La passività della segreteria generale veniva solo in parte mitigata dall'azione dei Centri regionali internazionali creati al congresso di Parigi e in grado di offrire ai militanti contatti internazionali e occasioni di approfondimento teorico.

Al VI congresso delle JEF a Moulhouse, la scissione tra le organizzazioni giovanili era ormai un fatto. Nonostante ciò l'attività giovanile continuò a rivelarsi par-

¹⁹ Rapport du Président Hans-Wolfgang Kanngiesser sur l'activité politique des Jeunes européens fédéralistes depuis le congrès d'Aix-la-Chapelle, 1952, in ASUPv, Fondi aggregati, Fondo Gianni Merlini.

ticolarmente vivace e furono numerose le iniziative federaliste che dovettero all'entusiasmo e all'impegno dei giovani la loro riuscita. Tra queste, di particolare rilievo appare la partecipazione dei giovani legati al MFE sovranazionale all'esperienza del congresso del Popolo europeo, che intendeva trasferire direttamente al popolo la responsabilità di operare per la convocazione di una Costituente europea, mediante l'elezione popolare di assise composte da personalità politiche e culturali che rappresentassero le istanze federali dei cittadini europei. Avviato nel 1957, il CPE era destinato a costituire un'eccezionale palestra nella formazione della generazione federalista alla fine degli anni Cinquanta. Proprio quell'esperienza, infatti, permise l'inserimento dei giovani nell'organizzazione adulta, creando i presupposti in cui sarebbe maturata gran parte della classe dirigente federalista degli anni Settanta-Ottanta.

La gioventù federalista in Italia

Nel 1954, a soli tre anni dalla sua nascita, la GFE²⁰ poteva dirsi in piena espansione. Al II congresso,

che si teneva a Livorno dal 4 al 6 gennaio 1954, il segretario nazionale uscente, Sergio Pedani, metteva in evidenza nella sua relazione lo sviluppo organizzativo conosciuto dal movimento negli ultimi venti mesi: il numero dei gruppi era passato da 75 a 300, la presenza nelle province da 75 a 80, l'organizzazione regionale da 7 a 14²¹. Egli evidenziava altresì, però, la scarsa preparazione politica degli iscritti e le lacune organizzative in sede centrale.

La caduta della CED, nell'agosto di quell'anno, era destinata tuttavia a rallentare lo slancio federalista che aveva caratterizzato i primi anni Cinquanta, mettendo in crisi una linea di azione politica – quella di “consigliere del principe” – che si era rivelata insufficiente, e richiedendo l'adozione di orientamenti politici nuovi. Il venir meno di una prospettiva di azione concreta per la federazione europea rendeva peraltro meno attrattiva la proposta europeista per i giovani, dal momento che essere europeo significava autoescludersi dal quadro politico (e dalle opportunità) nazionali per pensare solo alla costruzione della federazione, con

²⁰ Daniela Preda, *La Gioventù Federalista Europea fra cedismo e avanguardia*, in *Perché sono europeo. Studi per Giulio Guderzo* cit., pp. 419-435.

²¹ Dalla relazione sul II congresso nazionale della GFE, *Crisi di crescita*, in «Azione federalista», supplemento al n. 1 di «Europa Federata», anno VII, 1 (gennaio 1954), pp. 8-9.

effetti immediati sul reclutamento della GFE, resi più acuti dal “nuovo corso”²² avviato da Spinelli al Movimento. Nel nuovo scenario europeo, non era più possibile – a parere di Spinelli – pensare a un ruolo “gesuitico” del federalismo, che mirasse direttamente ai capi e alle *élites* dirigenti, nella speranza che da queste e non dal popolo scaturisse lo stato federale. Questa strategia faceva parte del passato. Nel momento in cui i governi abbandonavano la politica europea, occorreva passare a un ruolo di opposizione non solo di governo, ma anche “di regime e di comunità”. Ciò avrebbe comportato, da un lato, l’esigenza di un’organizzazione capillare, dall’altro quella di un efficace approfondimento teorico, ma nel contempo anche l’allontanamento dal Movimento – adulto e giovanile – di tutti coloro che avevano legami con l’universo dei partiti tradizionali.

Dal II al III congresso della GFE e anche più avanti, sino al congresso di Castellammare di Stabia del ’58,

²² Altiero Spinelli, *Nuovo corso*, in «Europa Federata», anno VII, 10 (ottobre 1954). L’articolo è stato in seguito ristampato in Altiero Spinelli, *L’Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 205-216, con alcuni ritocchi formali probabilmente apportati dallo stesso autore. Esso compare inoltre, nella sua seconda redazione, in *Trent’anni di vita del Movimento federalista europeo*, a cura di Lucio Levi e Sergio Pistone, Milano, Franco Angeli, 1973, pp. 191-201.

emergeva una certa impreparazione politico-culturale delle nuove leve federaliste, talora caratterizzate da “astrattezza e velleitarismo”, spesso oscillanti «tra la minuta prassi quotidiana dell’organizzazione dei movimenti e delle attività federaliste e la rinuncia a perseguire fino in fondo tutte le implicazioni di scelta politica, legislativa, culturale, che un programma di lotta per l’attuazione della Federazione europea implica in sé»²³. Si trattava pertanto di disancorare il federalismo giovanile dalle ipoteche nazionali e partitiche del periodo cedista, per portare la GFE verso posizioni autonomistiche.

Un ruolo chiave in tal senso veniva giocato in quel torno di tempo dalla sezione di Pavia, dove si stava coagulando in quegli anni un importante gruppo giovanile federalista, riunito attorno a Mario Albertini²⁴.

L’opera di proselitismo federalista condotta da Albertini, coadiuvato a partire dal ’53 da Giulio Gunderzo, era vasta e tale da far sì che il richiamo dell’azione federalista, tra il ’54 e i primi anni Sessanta,

²³ Giovanni Ferrara, *Il mondo giovanile italiano e il problema dell’Europa*, in «Europa Federata», anno VIII, 16 (settembre 1955), p. 3.

²⁴ Daniela Preda, *Mario Albertini, le prime battaglie per l’unità europea*, in «La Cittadinanza europea», 1-2 (2010), pp. 67-83.

suscitasse le simpatie e la massiccia adesione dapprima dei giovani studenti universitari pavesi riuniti nei collegi, in particolar modo al Ghislieri²⁵ dove il reclutamento federalista supererà con slancio in quegli anni, anche quantitativamente, il reclutamento dei partiti di massa, poi di tutta una generazione di giovani federalisti a livello nazionale, molti dei quali si disperderanno e non si impegneranno più attivamente nel Movimento, pur restando disponibili per azioni particolari, mentre altri, a cominciare dallo stesso Albertini, rimarranno sulla breccia a lungo, fino ai nostri giorni, assumendo incarichi decisivi all'interno del Movimento.

Pur venendo da storie personali diverse, per adesione ideale se non

per vera e propria milizia, quei giovani di belle speranze erano attratti da una proposta politica e culturale nuova e convincente, alternativa a quella tradizionale (laica, socialista o cattolica che fosse) ancora legata allo Stato nazionale, che li proiettava fuori dal quadro nazionale, in una prospettiva europea. Se il rilancio europeo poteva apparire loro poco attraente, essi s'impegnavano volentieri a fondo in un'azione più radicale per la federazione europea.

Nel '56, tuttavia, i rapporti di forza all'interno della GFE erano ancora spostati verso la tendenza europeista più tradizionale. Al III congresso, che si teneva a Bologna dal 27 al 29 gennaio 1956, due erano le posizioni in alternativa: quella che faceva capo a Fausto Cuocolo e Tullio Gregory, la cui mozione avrebbe ottenuto il 60% dei suffragi, e quella di Gianni Merlini e Giulio Guderzo, che otterrà il 39,1% dei voti. Punti base di entrambe le mozioni erano l'osservazione della crisi degli stati nazionali e la necessità d'instaurare, attraverso il federalismo, una democrazia sostanziale. Comune era inoltre la concezione del federalismo come teoria e metodo della libertà. Mentre però la prima mozione, moderata, si fermava a queste espressioni generiche, pur

²⁵ Avrebbero aderito al federalismo al Ghislieri, tra gli altri, Gino e Alberto Majocchi, Francesco Rossolillo, Alberto Rimini, Marco Vitale (già federalista a Brescia), Alessandro Coda, Giuseppe Pedefferi, Giorgio Spinolo. Del Collegio Castiglioni Brugnattelli erano invece Maria Luisa Majocchi, Gianna Zei, Elena Meardi, Ada Fattorini, Anna Bartolini, Giancarla Landriscina, Maria Carla Gallazzi, Giulia Rizza, Laura Bergamini, Licia Gamba. Al Collegio Cairoli, l'unico giovane interessato al federalismo era invece Luigi Zanzi, di Varese. A Pavia l'interesse per il federalismo era profondo anche nel gruppo che dirigeva il giornale dell'ORUP (l'organismo rappresentativo universitario pavese), l'«Ateneo pavese», formato da Gerardo Mombelli, Alberto Sdravovich, Giovanni Lancellotti, Mario Stoppino, Tito Ballarino; erano federalisti inoltre Paolo Ungari, uno dei capi dell'UGI (l'Unione goliardica italiana), che raccoglieva i gruppi giovanili della terza forza, e Arturo Colombo.

ponendosi come traguardo il raggiungimento di una Costituente europea, la seconda riprendeva i temi spinelliani più avanzati. In essa, si faceva cenno alla “crisi di immobilismo” che attanagliava le organizzazioni federaliste dalla caduta della CED e si dava ragione di tale crisi con l’«abbandono delle speranze e della necessità di rinnovamento che avevano animato la Resistenza come fatto europeo e ispirato il Manifesto di Ventotene»²⁶. La mozione di Merlini-Guderzo affrontava inoltre il tema centrale della corrispondenza tra federazione e autonomie territoriali, che «identifica nella lotta federalista il luogo di convergenza reale di tutte quelle forze che propugnano finalisticamente istituzioni di decentramento e di autonomia territoriale a livello regionale e comunale». Le iniziative di “rilancio europeo” che i governi e lo stesso Monnet avevano avviato a Messina venivano definite “inutili ed equivoche”. Il fine a cui tendere era identificato nella Costituente europea, ma era

²⁶ Sarà proprio la GFE, in questo periodo, a prendere l’iniziativa di ripubblicare il Manifesto. A tale iniziativa, che presuppone una riscoperta culturale del federalismo delle origini, pare non corrispondere tuttavia nella realtà, come sottolinea Spinelli commentando la conclusione del congresso, una presa di posizione conseguente. Cfr. Altiero Spinelli, *Il Manifesto di Ventotene*, in «Europa Federata», anno IX, 3 (10 febbraio 1956), p. 5.

lo strumento ad apparire rivoluzionario nel contesto delle forze giovanili. Si puntava infatti sul congresso del Popolo Europeo, il cui scopo, sull’esempio gandhiano, era creare una forza politica popolare, autonoma e unitaria capace di ottenere la convocazione di un’Assemblea costituente europea direttamente eletta e di far ratificare con un voto popolare la Costituzione europea una volta elaborata. La mozione auspicava, in particolare modo, la «creazione di quadri» che potessero mettere in risalto «la natura rivoluzionaria della battaglia federalista», «la creazione di un’autentica centrale politica delle JEF» e, infine, una preparazione focalizzata sull’efficienza politica piuttosto che sul semplice potenziamento organizzativo²⁷.

La prima mozione era destinata ad avere la meglio, e con un margine piuttosto netto. Ma le energie nuove, come si è detto, non mancavano.

Nei mesi successivi, lo sforzo dei giovani legati ad Albertini si sarebbe moltiplicato, attraverso conferenze, dibattiti, convegni. L’insistenza sulla necessità che i giovani della GFE individuassero e approfondissero

²⁷ Le mozioni sono riportate in una relazione sul III congresso della GFE a Bologna, in «Europa Federata», anno IX, 4 (25 febbraio 1956), p. 8.

i diversi contenuti culturali del federalismo, tema per tema, città per città, era tale da suscitare l'entusiasmo dei più, a Pavia, Milano, Torino, Genova, Ferrara, Varese e in tante altre sedi minori. Si trattava di rendersi conto prima di tutto della irrisolvibilità dei grandi problemi nazionali, singolarmente considerati – industrializzazione e aree depresse, questione meridionale e questione sociale, decentramento, autonomie locali, rapporti tra Stato e Chiese, scuola ed educazione, capitalismo e socialismo – sulla base delle analisi e delle linee politiche adottate da cattolici, socialisti, laici e comunisti e, successivamente, della necessità di adottare un punto di vista rivoluzionario: quello federalista. Il lavoro di rinnovamento culturale dei gruppi mirava al superamento delle vecchie ideologie tradizionali e all'adesione a una cultura nuova, di cui il CPE rappresentava la prima embrionale forma di espressione.

Al IV congresso nazionale giovanile federalista a Castellammare di Stabia, il 30-31 marzo 1958, lo scontro tra autonomisti legati ad Albertini e delegati dei partiti (tra cui Ugo La Malfa e Fausto Cuocolo), tra Guderzo e Tullio Gregory, era acceso e l'autonomia del federalismo in quanto proposta culturale ne rappresentava l'essenza. I giovani

legati ad Albertini riuscivano questa volta a prevalere, seppur di misura, portando nella GFE un vento nuovo, che si sarebbe tradotto nel dialogo con tutte le forze politiche giovanili nazionali in crisi da anni, nell'adesione al CPE, nella formazione di nuovi "quadri" federalisti e nella rivendicando alla GFE di una «funzione di guida di tutte le forze giovanili impegnate per un rinnovamento democratico della nostra società»²⁸. Dopo varie traversie²⁹, Guderzo veniva nominato segretario dell'organizzazione. Della Giunta facevano parte inoltre il vicesegretario, Ezio Lancellotti, incaricato dei collegamenti con il CPE, Calvi, incaricato dei rapporti con le JEF, Alberto Rimini, Gino Majocchi, Franco Praussello³⁰.

Da quel momento la GFE era destinata a cambiare, diventando, da organizzazione giovanile con attribuzioni minori, organismo vitale all'interno del CPE. Nella maggior parte dei casi, là dove esistevano

²⁸ *Il IV Congresso Nazionale della Gioventù Federalista Europea, riunito a Castellammare il 30 e 31 marzo 1958*, in «Europa Federata», anno XI, 5 (maggio 1958).

²⁹ Cfr. Daniela Preda, *La Gioventù Federalista Europea fra cedismo e avanguardia* cit.

³⁰ Cfr. *Rapporto sulla riunione del CDN della GFE del 12 aprile 1958 a Genova e su alcuni fatti che la precedettero*, Torino, 14 aprile 1958. Cfr. inoltre il verbale della riunione del CDN della GFE, 12 aprile 1958, in Archivio MFE, depositato presso l'Archivio storico dell'Università degli Studi di Pavia, cont. "GFE".

sezioni giovanili, era infatti sulla loro organizzazione che sarebbe gravata la responsabilità organizzativa delle elezioni per il CPE. Inoltre, con la fine del '58, si sarebbe realizzato uno degli obiettivi più importanti postosi dalla GFE a Castellammare di Stabia: la redazione della rivista «Il Federalista», di cui sarà direttore Mario Albertini.

Cominciava in questo momento un lavoro di costruzione che avrebbe dato frutti copiosi negli anni a venire, proprio mentre la trasformazione dell'UEF in MFE sovranazionale, a metà 1959, spingeva la GFE, ancora legata alle JEF, a porsi il problema della sua collocazione a livello europeo.

Nei primi mesi del '60, il BE del MFE decideva di sciogliere l'organizzazione nazionale della gioventù, ristrutturando gli schemi della rappresentanza giovanile ad ogni livello³¹.

Se in tal modo veniva meno una struttura propriamente autonoma della gioventù federalista italiana, i giovani federalisti venivano integrati nel MFE a tutti i livelli, godendo di rappresentanza negli organi direttivi, e avrebbero costi-

tuito negli anni successivi il nerbo delle forze autonomiste, sia nel CPE sia nelle ulteriori Campagne promosse dal Movimento. Dall'esperienza degli anni Cinquanta, che aveva instillato nei giovani federalisti «la coscienza di costituire la nuova, giovane classe politica continentale»³², nasceva un gruppo dirigente federalista che avrebbe dato vita alle più importanti campagne per l'unificazione europea negli ultimi cinquant'anni e ancora oggi si batte per la Federazione europea.

³¹ Lettera di Praussello ai segretari GFE e MFE, 15 giugno 1960, *ibidem*. Per un'analisi più approfondita dello scioglimento della GFE, cfr. Daniela Preda, *Le Jeunesses fédéralistes européennes (1948-1969)* cit.

³² Giulio Guderzo, *Da Castellammare qualcosa di nuovo*, in «Europa Federata», anno XI, 6 (giugno 1958).

LODOVICO BENVENUTI DALLA RESISTENZA ALL'UNITÀ EUROPEA

di Giovanni Paolo Cantoni*

Ragazzo del '99, nobile cremasco, antifascista, democristiano, padre costituente e padre dell'unità europea: il profilo di Lodovico Benvenuti (Verona, 1899 - Casorate Sempione, 1966) è solcato da un itinerario umano e politico che attraversa le vicende più significative del panorama italiano ed europeo del secondo dopoguerra. Ripercorrere un simile itinerario significa riguardare gli eventi che segnarono il Vecchio Continente nei decenni centrali del XX secolo, con gli occhi di un italiano, convinto che «l'Europa tradirebbe se stessa, se rinunciasse a costruire un focolaio sempre più vivido di libertà e di verità liberatrice, se rinunziasse a predicare con l'esempio l'unità

della famiglia e dei popoli e l'intangibilità dei diritti della persona umana»¹. Questo è "l'ideale" che, per Benvenuti, rappresenta "il patrimonio spirituale della Resistenza", da cui sarebbe prima o poi sorta la "Federazione Europea"². Un ideale che costantemente emerge nella prima biografia a lui dedicata e intitolata *Lodovico Benvenuti. Dalla Resistenza all'unità europea* (Milano, Edizioni Unicopli), narrata grazie ad una documentazione per lo più inedita. L'opera, di prossima pubblicazione, è il secon-

¹ Cfr. Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e federalismo europeo*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1955, pp. 60-61.

² Cfr. *ibidem*.

* Giovanni Paolo Cantoni, nato a Crema, classe 1983, è docente di Storia e Filosofia presso il liceo scientifico "Cavanis" di Roma. Laureatosi nel 2008, con il massimo dei voti, in Storia e Documentazione Storica, presso l'Università degli Studi di Milano, grazie ad una tesi dal titolo *Lodovico Benvenuti: dalla Resistenza all'unità europea*, ha potuto proseguire gli studi su Benvenuti grazie al Dottorato di Ricerca in Istituzioni, idee e movimenti politici nell'Europa contemporanea, conseguito nel 2012 presso l'Università degli Studi di Pavia.

do volume della collana editoriale nata con il sostegno dell'*Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, Federazione regionale della Lombardia (AICCRE - Lombardia)*, è frutto di un più che triennale lavoro di ricerca storica che l'autore ha condotto, raccogliendo fonti e documenti in quindici diversi archivi³, privilegiando comunque le non ancora sondate informazioni ricavabili nell'archivio privato di Lodovico Benvenuti presso Villa Benvenuti a Crema (CR), il cui accesso è stato gentilmente consentito dagli eredi.

Il profilo di Lodovico Benvenuti, delineato nella sua prima biografia, mostra una figura storica ancorata e tenace nelle proprie convinzioni di democristiano d'orientamento

liberale, sostenitore della causa europeista nella sua versione federalista. La fedeltà in simili ideali nacque e si sviluppò non solo grazie ad una serie di incontri ed esperienze proficui avvenuti in giovane età, ma anche a causa di drammatiche vicende, come la Prima guerra mondiale vissuta da "ragazzo del '99". Proprio la tragica circostanza della "Grande Guerra" contribuì a suscitare in Benvenuti problematiche e spunti di riflessione che avrebbe approfondito nel corso della sua formazione politico-giuridica: quale funzione e quale spazio avrebbero assunto la libertà e la responsabilità individuale in una realtà sociale dominata dalla presenza invasiva dello Stato e delle élite di Stato; quale funzione e quale spazio avrebbe assunto il fattore religioso all'interno di una simile società. Mosso da simili questioni, alla fine del conflitto si iscrisse alla Facoltà di Giurisprudenza, presso l'Università di Torino, dove frequentò la FUCI aderendo al Partito Popolare Italiano. Laureatosi con una tesi in Diritto Costituzionale nel 1923, durante la dittatura fascista, pur allacciando contatti con gli ex-popolari milanesi Stefano Jacini e Ernesto Clerici, si ritirò di fatto dalla vita politica e approfondì la propria formazione tramite lo studio delle opere di Francesco

³ Di seguito l'elenco degli archivi pubblici e privati e delle biblioteche consultati dall'autore: Archivi della Fondation Jean Monnet pour l'Europe - Lausanne (CH); Archivi dell'Institut Européen de l'Université de Genève (CH); Archivio del Consiglio d'Europa - Strasburgo (F); Archivio storico del Ministero Affari Esteri - Roma; Archivio storico della Camera dei Deputati; Archivio della Prefettura di Cremona; Archivi Storici dell'Unione Europea - Firenze; Archivio privato di Igino Giordani - Rocca di Papa (Roma); Archivio privato di Lodovico Benvenuti - Crema (CR); Archivio privato di Stefano Jacini jr. - Casalbottano (CR); Biblioteca Braidense di Milano; Centro Studi sul federalismo e l'unificazione europea "Mario Albertini" - Pavia; Biblioteca centrale dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano; Archivio dell'Istituto Luigi Sturzo - Roma; Centro Ricerca "Alfredo Galmozzi" - Crema (CR).

Ruffini, Luigi Einaudi, Ugo Pareto, Benedetto Croce e Guido De Ruggiero.

Ritornò alla politica solo nell'estate del 1943, militando dentro le "Fiamme Verdi" e nella sezione del CLN di Crema: un impegno e una responsabilità che permisero a Benvenuti di raggiungere una personale comprensione sull'origine dei totalitarismi e su quell'identità che, a parer suo, avrebbe accomunato tutti i popoli d'Europa fino a condurli alla "Federazione Europea". «Dagli avvenimenti italiani degli ultimi 25 anni – scrisse su «Il Ribelle» nel dicembre del 1944, firmandosi con il nome di battaglia di "Renzo" – dobbiamo trarre una lezione di importanza vitale per l'avvenire del nostro Paese. Essi ci hanno insegnato, cioè, che quando la libertà è inerme, o quando disarmato e imbellè è lo spirito di chi dovrebbe difenderla, sicuramente essa soccombe dinanzi agli assalti della tirannia»⁴. Le trincee della "Grande Guerra",

secondo Benvenuti, avrebbero svilito nell'animo degli italiani quello "spirito" amante delle libertà della persona, quelle "energie spirituali, politiche, economiche e militari" necessarie a ribellarsi contro qualsiasi forma di dispotismo. Sarebbe stato dunque il venir meno dello "Spirito di Ribellismo" ad aprire al fascismo la strada verso il potere: uno "spirito" che, grazie alla Resistenza, si sarebbe risvegliato in tutti quegli "operai e professionisti, cattolici e comunisti, liberali e socialisti, intellettuali e contadini, preti e ufficiali", pronti a riportare l'Italia "nella comunità dei popoli liberi"⁵. Nell'ottica di Benvenuti però, la libertà e la democrazia, così come il benessere economico il più possibile generalizzato non sarebbero stati riconquistati una volta per tutte: la Seconda guer-

⁴ Renzo [Lodovico Benvenuti], *Forza-Violenza-Libertà*, in «Il Ribelle», 15 dicembre 1944, in Archivio Benvenuti (d'ora in poi A.B.), fald. CLN 66, c. il Ribelle. Il fatto che dietro lo pseudonimo di "Renzo" si celasse Benvenuti è confermato da una lettera del 23 agosto 1945, rinvenuta in A.B., fald. CLN 66, c. Associazione fiamme verdi. In questa lettera Enzo Petrini, detto "Zenit", salutava Benvenuti chiamandolo con l'appellativo di Renzo, richiedendo inoltre copia degli articoli che aveva pubblicato su «Il Ribelle».

⁵ Cfr. Idem, *La favola dell'attendismo*, in «Il Ribelle», 22 ottobre 1944, in A.B., fald. CLN 66, c. il Ribelle. Dieci anni dopo, Benvenuti riconosceva nella Resistenza antifascista, uno dei momenti storici di massima unità nazionale: «La Resistenza aveva riunito nella stessa trincea e negli stessi pericoli, uomini delle più diverse fedi e delle più diverse origini, dei più diversi ceti, della più diversa cultura: e la comunità del rischio e la comunità di vita e lo scambio di pensieri ed il crearsi di amicizie erano circostanze che tutte avevano in qualche modo operato nello spirito dei resistenti. E spesso avevano operato il miracolo di far risuonare corde nascoste e note universali di gentilezza e di umanità nelle quali tutti, comunisti e anticomunisti, credenti e atei, si sentivano affratellati». Si veda Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e federalismo europeo* cit., p. 74.

ra mondiale avrebbe lasciato alle proprie spalle, oltre alle macerie anche una nuova fase di “profonda depressione degli spiriti”, entro cui il fascismo sarebbe potuto risorgere in quanto abile a cambiare “etichetta” e ad assumere “varie forme più o meno seducenti”⁶. Da qui l’invito a “non disarmare gli spiriti”, qualora si fossero “abbassate le armi”: «È in questo senso che noi dovremo custodire ed alimentare come prezioso retaggio lo spirito del Ribellismo»⁷.

Una simile consapevolezza spinse Benvenuti, una volta eletto all’Assemblea Costituente nelle file della Democrazia Cristiana, a impegnarsi affinché la Costituzione della neonata Repubblica Italiana avesse un’impronta sostanzialmente giusnaturalista e “schiettamente antitotalitaria”, così da rappresentare un “baluardo inespugnabile dei diritti dell’uomo”⁸. In un articolo pubblicato su «Il Popolo», dichiarò apertamente che “il diritto del popolo di eleggersi un proprio Governo” non avrebbe dato vita ad un effettivo sistema democratico, senza un “regime di garanzia” dell’intangibilità dei diritti di cia-

scun cittadino: un sistema di “difesa vigile, costante, inflessibile del diritto della persona” e limitante la sovranità popolare⁹. «Quanto più, – precisò nell’articolo – nella nuova Costituzione italiana, tale difesa sarà efficace, tanto più avremmo allontanato il pericolo che la riconquistata libertà possa venire sommersa da qualche nuova dittatura elettiva»¹⁰. Il successo che ritenne di aver riscosso con la stesura e l’adozione della Costituzione Italiana, non venne ritenuto dal politico cremasco sufficiente al fine di salvaguardare i diritti fondamentali dell’individuo. Necessaria appariva la realizzazione di un ambizioso progetto politico, destinato a segnare la vicenda storica di Benvenuti: l’edificazione di una Federazione Europea.

Fu il discorso pronunciato da Luigi Einaudi il 27 luglio 1947¹¹ a determinare in Benvenuti un’ultima definitiva chiarificazione politica. Davanti ai padri costituenti, il leader liberale non esitò ad indicare quella che avrebbe dovuto rappresentare la “priorità” della politica estera italiana del secondo dopoguerra:

⁶ Cfr. Renzo [Lodovico Benvenuti], *Forza-Violenza-Libertà* cit.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Cfr. Lodovico Benvenuti, *I quattro problemi*, in «Il Cremasco», 7 dicembre 1946.

⁹ Cfr. *Idem*, *Regime democratico e Dittatura elettiva*, in «Il Popolo», 20 ottobre 1946.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Cfr. Assemblea Costituente, *Seduta del 29 luglio 1947*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1947, pp. 6422-6426.

la pacificazione e la concordia del continente europeo. Einaudi spiegò all'Assemblea quanto fosse divenuto necessario risolvere il "vero problema dell'Europa contemporanea": lo Stato nazionale a piena sovranità, ritenuto dal liberale un "anacronismo storico", perché incapace di garantire al proprio interno le libertà democratiche, un benessere diffuso e uno sviluppo economico solido, e a mantenere una stabilità pacifica nel sistema internazionale. Il processo globale di interdipendenza e interconnessione di tutti gli ambiti dell'agire umano, iniziato con la rivoluzione industriale, sarebbe stato storpiato proprio dalla frammentazione politica dell'Europa. Onde risolvere i problemi sociali, economici e culturali derivanti da una simile situazione, Einaudi sosteneva la necessità di una unità politica del continente europeo, realizzabile in due modi diametralmente opposti: o con la "spada di Satana" e quindi "con la forza e la violenza", oppure con la "spada di Dio", ovvero tramite "la volontaria cooperazione per il bene comune"¹². La Prima guerra mondiale e il fallimento del disegno nazista dimostravano l'impossibilità di unire l'Europa con la "spada di Satana", visto che gli europei ed i

popoli a loro culturalmente affini apparivano "troppo amanti di libertà per non tentare ogni via per resistere al brutale dominio della forza": "l'ideale cristiano del libero perfezionamento individuale e dell'elevazione autonoma di ogni uomo verso Dio" avrebbe spinto gli europei a tollerare un'unità del loro continente istituita con la sola "spada di Dio" e quindi basata sull'idea di libertà e di solidarietà¹³. «Solo facendoci portatori nel mondo della necessità di sostituire alla spada di Satana la spada di Dio, noi potremo riconquistare il perduto primato. [...] Se noi non sapremo farci portatori di un ideale umano e moderno nell'Europa d'oggi, smarrita e incerta sulla via da percorrere, noi siamo perduti e con noi è perduta tutta l'Europa»¹⁴. Occorreva *in primis* colmare il "vuoto ideale spaventoso" del continente con la predicazione della "buona novella" che avrebbe annunciato la possibilità concreta di edificare una "Federazione Europa", sotto l'auspicio della "spada di Dio".

Benvenuti si sentì chiamato in causa dal discorso di Einaudi, la cui autorevolezza politica e morale veniva riconosciuta e stimata dal cremasco fin dal periodo universi-

¹² Ivi, p. 6424.

¹³ Ivi, p. 6423.

¹⁴ Ivi, p. 6425.

tario torinese: nella “spada di Dio”, ovvero nella creazione di un’Europa federale, fondata sul rispetto del diritto naturale e sulla solidarietà tra i popoli, individuò l’orizzonte entro cui poter proseguire la sua esperienza di Resistente, consolidando i successi ottenuti in Assemblea Costituente. Nell’ideale europeista colse la meta ultima, verso cui orientare lo “spirito di Ribellismo” proprio dell’identità degli europei. Il contenuto del discorso pronunciato in quel frangente da Einaudi divenne così per Benvenuti uno dei punti di riferimento ideale per la propria azione politica, in quanto considerato come “la visione religiosa” di un “grande resistente” e di un “grande federalista”¹⁵.

La fedeltà consapevole nell’europeismo starebbe dunque alla base delle decisioni e delle azioni intraprese dal cremasco, in Italia così come nel consesso europeo, lungo tutta la sua carriera politica. Eletto come democristiano alla Camera dei Deputati, sia nella Prima che nella Seconda Legislatura, rimase fedele ad un centrismo classico, convinto che fosse l’unica formula

di governo in grado di fare dell’Italia il Paese-guida dell’integrazione europea. Si mostrò dunque critico sia nei confronti di qualsiasi accordo con le destre conservatrici, così come di fronte a qualsiasi possibilità di “apertura a sinistra” che non avesse costretto il PSI ad allinearsi alle socialdemocrazie occidentali. All’interno degli esecutivi italiani, assunse dapprima il ruolo di Sottosegretario al Ministero del Commercio con l’Estero, diretto da Ugo La Malfa dal 1951 al 1953, e poi, dal luglio 1953 al giugno 1955, la carica di Sottosegretario al Ministero degli Affari Esteri, sotto gli esecutivi guidati da Alcide De Gasperi, Giuseppe Pella e Mario Scelba, occupandosi oltretutto delle trattative economiche legate alla questione di Trieste. Ma fu la causa europeista a dare a Benvenuti un forte impulso politico. Fin dal 1947, il cremasco diede il proprio contributo alla creazione dei primi organismi d’integrazione europea, ricoprendo oltretutto cariche autorevoli all’interno di alcuni movimenti europeisti, tra cui l’Unione Parlamentare Europea di Richard Coudenhove-Kalergi, il Movimento Federalista Europeo di Altiero Spinelli, il Comitato parlamentare italiano per l’Unione Europea, fondato da Enzo Giaccherio, e le *Nouvelles Équipes Européennes*.

¹⁵ Cfr. Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e federalismo europeo* cit. Nei suoi scritti dedicati all’Europa Benvenuti fa spesso riferimento a considerazioni espresse da Einaudi. Ampii stralci del discorso parlamentare di Einaudi del 29 luglio 1947 vengono citati da Benvenuti nel qui ricordato saggio.

Dopo aver collaborato, a nome del governo italiano, alla stesura della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, nel 1949 Benvenuti, divenuto rappresentante per l’Italia presso il Consiglio d’Europa, si impegnò per convertire tale organismo internazionale in Assemblea costituente europea, sostenendo i progetti federalisti. Fallendo nei suoi propositi, preferì focalizzare l’azione politica verso la Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA) e la Comunità Europea di Difesa (CED), i due istituti comunitari allora in fase di edificazione per volontà dei governi di Francia, Belgio, Lussemburgo, Olanda, Italia e Germania Federale. Nominato, nel settembre del 1952, membro dell’Assemblea parlamentare della CECA, entrò automaticamente a far parte dell’Assemblea *ad hoc*, organo creato con il compito di stendere un progetto di Comunità Politica Europea, prevista dal Trattato CED: progetto che fallì nell’agosto del 1954, per l’opposizione dell’Assemblea nazionale francese.

Il fallimento della CED e la caduta del governo Scelba, avvenuta nel giugno 1955, condussero Benvenuti verso il viale del tramonto politico, almeno per quanto riguarda il panorama italiano. Tuttavia, proprio in questa fase critica della sua carriera, il cremasco fu in grado di

recuperare la validità storica dell’ideale europeista, alla luce di una più solida consapevolezza maturata in dieci anni di esperienze politiche nazionali e internazionali. Nel maggio 1955, Benvenuti, riprendendo le tesi europeiste di Einaudi, scriveva¹⁶: «Chi fu “resistente” come chi è “federalista” opera una scelta, non adagia il proprio spirito in posizioni equivocate, incerte, neutralistiche o polivalenti; ma al contrario affronta il dovere di optare, di impegnarsi in una scelta che prima di essere politica è e vuole essere scelta morale: la scelta cioè tra il regno di Dio e il regno della forza brutale, fra la persona umana autonoma ed intangibile che si eleva e si perfeziona, e la dominazione dello Stato onnipotente, sganciato da ogni principio morale e da ogni norma giuridica»¹⁷. Due

¹⁶ Il documento riprendeva e rielaborava gli appunti di uno scritto che Benvenuti aveva dedicato al decimo anniversario della Liberazione dal nazi-fascismo. Cfr. Appunti dattiloscritti, dal titolo *Attualità della Resistenza*, in A.B., fald. miscellanea 54, f. resistenza. Il contenuto di tali appunti venne ripreso in *Resistenza europea e Federalismo europeo*.

¹⁷ Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e federalismo europeo* cit., pp. 60-61. Tale presa di posizione veniva supportata dalle considerazioni, espresse in sede di Assemblea Costituente da Einaudi il 29 luglio 1947, riportate da Benvenuti nel suo scritto. Il documento riprendeva oltretutto: l’enciclica *Summi Pontificatus* del 20 ottobre del 1939 e il Radiomessaggio di Natale del 1944 di Papa Pio XII; il programma di Milano della neo-nata D.C. del 1943; un articolo del giornale della sinistra france-

sistemi politico-sociali diametralmente opposti si sarebbero affrontati sul Vecchio Continente, già a partire dalla Prima guerra mondiale: "l'Europa", ovvero quell'insieme di regimi statuali liberali e democratici, incentrati sulla "persona umana autonoma ed intangibile", e "l'anti-Europa", storicamente rappresentata dai totalitarismi. La "coscienza" dell'Europa si sarebbe risvegliata, prendendo il sopravvento sull'anti-Europa, solo grazie al fenomeno della Resistenza, in cui si sarebbe verificata una "incoercibile rinascita di fede e di amore [...] verso quei valori di libertà e di diritto" che la dittatura nazifascista cercava di reprimere. Dallo "spirito dei resistenti" sarebbe inoltre maturata in ogni popolo europeo la consapevolezza di non "potersi salvare da solo", per l'evidenza di una "inseparabilità dei destini": «Era quello il momento in cui andava proclamato e praticato il principio secondo il quale i problemi di ognuno sono problemi di tutti, che la sicurezza di uno è sicurezza di tutti, che le difficoltà di ciascuno sono le difficoltà di tutta la comunità»¹⁸. Questo "patrimo-

nio spirituale della Resistenza", a parere di Benvenuti, sarebbe stato condiviso anche dalla maggior parte dei partigiani comunisti che, pur convinti del loro credo politico, avrebbero concepito l'antifascismo come "uno sforzo di uomini di diverse fedi per creare un mondo concorde e unito, nel quale tutte le fedi avrebbero avuto diritto di cittadinanza"¹⁹. Una volta terminato il secondo conflitto mondiale, l'anti-Europa si sarebbe tuttavia riorganizzata sotto l'impulso dell'Unione Sovietica, che rivelava la sua vera natura "aggressiva" e "totalitaria"²⁰: si sarebbe così aperto un

europeo ha ormai abbandonato il terreno delle utopie: esiste oggi un terreno capace di alimentarlo: questo terreno è la resistenza dei popoli europei contro il nazismo. Grazie ai movimenti di resistenza abbiamo infine scoperto la solidarietà che unisce i popoli del vecchio continente: abbiamo scoperto la nostra comunità di destino, abbiamo scoperto che la libertà, la pace e il progresso sono dei beni dei quali tutti i popoli europei devono congiuntamente godere o che tutti congiuntamente perderanno». Si veda Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e Federalismo europeo* cit., pp. 62-68.

¹⁹ A parte una minoranza di «soldati al servizio della potenza sovietica» la maggior parte dei partigiani comunisti, secondo Benvenuti, sarebbe stata motivata alla lotta contro il nazi-fascismo, non dall'ideologia marxista-leninista, ma da un'esigenza umana di libertà, appartenente a tutte le altre formazioni partigiane. Per avallare la sua tesi il cremasco citò, in *Resistenza europea e Federalismo europeo* ampi stralci di lettere scritte da alcuni partigiani comunisti, prima di essere fucilati dalle forze repubblicane.

²⁰ Cfr. Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e Federalismo europeo* cit., pp. 76-79.

se *Liberation*, pubblicato il 3 settembre 1943. Cfr. Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e Federalismo europeo* cit., pp. 60-69.

¹⁸ A questo proposito Benvenuti citava un brano del Manifesto di Ventotene: «Il federalismo

“abisso politico, morale e ideologico” tra l’“antifascismo d’ispirazione bolscevica” e l’“antifascismo di ispirazione democratica”²¹ tale da costringere l’Europa a “unirsi e resistere” contro “l’anti-Europa sovietica” e la sua inedita strategia di “svilimento dello spirito di Resistenza europeo”, volta a favorire un clima culturale relativista, un atteggiamento “neutrale” ed “equidistante” tra la “democrazia americana” e la “dittatura bolscevica”²². Ad essere innanzitutto intaccate da una simile strategia sarebbero state le “fibre più preziose” dell’identità europea, ovvero le “fibre cristiane”: un fenomeno che avrebbe sollecitato i “cristiani” ad adempiere con maggior rigore al “dovere” di “proclamare la verità”, di “«essere a fianco del debole», di “fronteggiare il prepotente”, di “infrangere solennemente gli idoli”²³.

La strategia offensiva della “nuova anti-Europa” sarebbe stata definitivamente neutralizzata, se e solo se l’Europa si fosse riorganizzata in una “Federazione europea” totalmente ispirata al “patrimonio spirituale della Resistenza”: «L’Europa tradirebbe se stessa se rinunciassse a costruire un focolaio sempre più vivido di libertà e di verità liberatrice: se rinunziasse a predicare con l’esempio l’unità della famiglia e dei popoli e l’intangibilità dei diritti della persona umana. Questo è il patrimonio spirituale della Resistenza, questa sarà l’anima della Federazione di domani»²⁴. Ispirata da tali principi, la futura Federazione avrebbe inaugurato una nuova fase di “Resistenza europea”, volta a risvegliare, nella coscienza dei popoli del continente, “l’amore” per la propria “civiltà”, e quindi l’esigenza di preservarla da

²¹ «Il primo lottava per affrettare la dominazione sovietica sull’Europa, il secondo per la restaurazione del regime libero e dei diritti umani». Cfr. Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e Federalismo europeo* cit., p. 74.

²² Cfr. *ivi*, pp. 76-79.

²³ A questo proposito, in *Attualità della Resistenza* (in A.B., fald. miscellanea 54, f. resistenza), Benvenuti, citando Constant, Tocqueville e Pascal, aggiunse: «Per noi cristiani il problema della Resistenza si pone come dovere di coscienza. Il comunismo come il nazismo combatte e odia soprattutto il cristianesimo come autore, vindice e salvatore delle libere coscienze. La persecuzione religiosa infuria. Il nazismo combatté il cristianesimo ed il comunismo ne seguì le orme.

Essi sanno che finché l’Europa sarà cristiana sarà incontestabile».

²⁴ Lodovico Benvenuti, *Resistenza europea e Federalismo europeo* cit., p. 80. Anche in *Attualità della Resistenza* (in A.B., fald. miscellanea 54, f. resistenza) Benvenuti precisava: «Oggi come allora la Resistenza è innanzitutto una reazione morale: essa deve diffondersi in tutti gli strati della popolazione come elemento determinante della vita politica europea. Non si fa l’Europa se non si resiste all’anti-Europa. [...] Oggi più che mai spetta alla Resistenza il compito pacifico, ma inflessibile, di “resistere”: [...] essa deve essere di fronte alla nuova tirannide la fiaccola che non si colloca sotto il moggio ma che si agita e si alimenta per ravvivare le speranze dei perseguitati e degli oppressi».

eventuali pericoli: ne sarebbe sorto un senso di “fratellanza” tra gli europei occidentali e i “resistenti” ancora attivi nel blocco sovietico, i quali entrambi, sentendosi uniti dagli stessi ideali, avrebbero potuto affrontare la Guerra Fredda senza scendere a compromessi con i regimi dittatoriali, nell’attesa dell’inevitabile crollo di ogni dispotismo, secondo i tempi e le modalità della Provvidenza.

A muovere Benvenuti nella sua ultima stagione politica fu dunque un ideale europeista forte, consapevole della posta in gioco che l’Europa avrebbe perso, se gli europei avessero smarrito il loro “spirito di Resistenza”, esaurendo così le energie basilari all’edificazione della Federazione Europea. Solo un europeismo non ridotto a “vago, generico, vuoto, idilliaco cosmopolitismo”, divenuto invece “realista”, in quanto dotato di “una visione chiara e consapevole dei mezzi da usare, delle reazioni da affrontare, dei risultati da raggiungere”, avrebbe permesso all’“Europa” di preservare il suo ruolo storico nel mondo, così da trionfare sulla “anti-Europa”²⁵. «L’Europa non è Arcadia – spiegava Benve-

nuti nel 1956 – . È una battaglia: è una bandiera sulla quale sta scritta una concezione della vita. [...] L’Europa quale noi la vogliamo ha la sua fisionomia, il suo patrimonio morale, i suoi confini spirituali, la sua storia. È l’Europa della libertà, della socialità, della solidarietà umana, dell’autogoverno popolare. È l’Europa degli intangibili diritti dell’uomo. [...] Per queste ragioni il Federalista del 1956 non deve più essere un canzoniere che entusiasma le folle cantando un bel poema: deve essere un architetto che si mette in tuta e dirige razionalmente, nel settore di cantiere che gli è assegnato, il sorgere, pezzo per pezzo, dell’edificio europeo»²⁶.

Il “troppo europeismo” di Benvenuti e la sua conseguente rigida fedeltà al centrismo degasperiano, spinsero il cremasco verso l’isolamento politico, a tal punto da dover rinunciare al Sottosegretariato della Farnesina quando, nel luglio 1955, si costituì il governo di Antonio Segni. Rimase comunque uno stretto collaboratore del Ministro degli Esteri Gaetano Martino, partecipando al “Rilancio dell’Europa” e venendo poi nominato guida della delegazione italiana impegnata nei negoziati per l’edificazione dell’Euratom e della Comunità Economica

²⁵ Cfr. *Profili organizzativi, scientifici e ideologici del federalista nel 1956*, appunti autografi di Benvenuti in A.B., fald. Europa 14, f. 1.

²⁶ *Ibidem*.

Europea (CEE): negoziati che si conclusero con il successo della firma dei Trattati di Roma, stipulati nel marzo del 1957, e la nascita del primo nucleo comunitario d'Europa. All'indomani di una simile esperienza, Benvenuti venne nominato Segretario Generale del Consiglio d'Europa, carica che mantenne fino al 1964. Tornato in Italia, rinunciò definitivamente all'azione politica, limitandosi a dirigere l'Istituto di Studi Europei "Alcide De Gasperi", fino alla sua morte, avvenuta il 27 maggio 1966.

I Trattati di Roma del 1957 furono, senza dubbio, il principale successo ottenuto da Benvenuti lungo la sua carriera politica: dall'alto della prestigiosa cattedra di Segretario Generale del Consiglio d'Europa non si stancò mai di indicare la meta verso cui l'Europa comunitaria avrebbe dovuto proseguire il suo percorso d'integrazione. Per Benvenuti, Euratom e CEE rappresentavano le tappe fondamentali di un faticoso cammino che avrebbe gradualmente condotto all'unità politica del vecchio continente, sotto la forma di una Federazione Europea: inevitabile e indispensabile appariva, agli occhi del cremasco, una riforma in senso democratico degli organi Euratom e CEE, dotati di poteri sopranazionali, onde evitare che l'intera comunità potesse tra-

mutarsi in un sistema di "dominio della burocrazia e della tecnocrazia non solo sull'economia ma su tutta la vita europea", premessa per una svolta "autoritaria ed autarchica". «Sono convinto – dichiarò pubblicamente già nel 1957 – che un controllo popolare ordinato sia la migliore garanzia contro le dittature. Di conseguenza io sostengo con tutto il cuore che la prossima tappa politica dei sei Paesi della Comunità sarà l'elezione a suffragio universale dell'Assemblea della Comunità Economica Europea. [...] La saggezza, il coraggio, la lungimiranza, il realismo dei parlamenti europei, dei grandi partiti politici e di tutto il popolo d'Europa, ci impongono che la comunità europea venga controllata da un Parlamento veramente democratico e veramente europeo e che tale Parlamento venga chiamato ad offrire all'Europa la sua costituzione definitiva²⁷».

²⁷ Appunti di Benvenuti in vista del discorso alla Conferenza di Charleroi del Movimento Europeo, il 18 novembre 1957, in A.B., Sezione Armadio, fald. 20. Nel 1962, Benvenuti si dichiarava ancora allarmato dalla scarsa democraticità degli organi comunitari, affermando durante una conferenza organizzata dall'Istituto Studi Europei "Alcide De Gasperi": «In realtà stiamo lentamente trapassando dai poteri nazionali a quelli europei in una forma, devo dire, che i costituzionalisti giustamente riterranno abbastanza bislacca, perché il Parlamento della Comunità Europea non è un vero Parlamento e il Consiglio dei Ministri è un organo legislativo molto discutibile; però sta di fatto che questi due assieme creano questi

La lungimiranza di Benvenuti, nel giudicare l'odierno panorama dell'Europa, appare ancor più evidente di fronte alla gravità delle numerose sfide che interpellano noi europei nel periodo storico attuale. Confrontarsi ora col pensiero e la vicenda politica di Lodovico Benvenuti vorrebbe dire avvalersi di una nuova, se non inusuale, chiave d'interpretazione degli eventi del nostro tempo.

Il cronico "deficit democratico" delle istituzioni comunitarie, l'eccessivo burocratismo degli organismi di Bruxelles e Strasburgo, sommati alle lampanti difficoltà dimostrate dagli Stati UE nel trovare una linea d'azione unanime anche su problemi minori, altro non sono che rischi denunciati a suo tempo da Benvenuti, contro cui il cremasco aveva già indicato, nell'edificazione della Federazione Europea, una sicura soluzione.

La "Terza Guerra Mondiale" combattuta "a puntate" dall'11 settembre 2001, una volta giunta in Europa sembrerebbe aver diffuso tra gli europei quella che Benvenuti giudicherebbe come una "profonda depressione degli spiriti", i cui sintomi più evidenti sono l'indiffe-

renza, l'innalzarsi di nuovi muri, il trincerarsi ancora entro le proprie frontiere nazionali. Eppure la cosiddetta "emergenza immigrazione" ci dice il contrario: chi oggi fugge dalla propria terra d'origine, per trovare rifugio nel vecchio continente, crede fermamente di trovare in Europa, per dirla alla Benvenuti, una terra "della libertà, della socialità, della solidarietà umana, dell'autogoverno popolare": una terra "degli intangibili diritti dell'uomo", dove lo "spirito della Resistenza" non si sarebbe mai sopito. Il messaggio ideale, l'azione e gli obiettivi politici, l'esempio di vita testimoniati da Benvenuti e narrati per la prima volta in *Lodovico Benvenuti. Dalla Resistenza all'unità europea*, si dimostrano allora più che mai attuali, affinché noi europei, di fronte alle pressanti sfide del momento, non giungessimo a tradire noi stessi, "rinunciando a costruire un focolaio sempre più vivido di libertà e di verità liberatrice, a predicare con l'esempio l'unità della famiglia e dei popoli e l'intangibilità dei diritti della persona umana". Questo è il patrimonio spirituale della Resistenza – ci direbbe ora Benvenuti – questa sarà l'anima della Federazione di domani.

figli che sono i regolamenti europei, che hanno valore di legge». Discorso di Benvenuti dal titolo *La missione del Consiglio d'Europa*, 16 aprile 1962, in A.B., Sezione Armadio, fald. 1.



Federazione della Lombardia

Giovanni Paolo Cantoni

LODOVICO BENVENUTI

Dalla Resistenza all'unità europea

EDIZIONI UNICOPLI

RECENSIONE

Unità europea: ieri, oggi, domani.

*Atti del Convegno (Pavia, 30 novembre - 1 dicembre 2006),
a cura di Raffaella Cinquanta, Milano, Unicopli, 2014, pp. 212*

di Fabio Zucca

Nell'inverno del lontano 2006 si svolse presso l'Università degli Studi di Pavia, roccaforte degli studi e delle ricerche sul federalismo europeo, il Convegno *Unità europea: ieri, oggi, domani*, i cui Atti non furono pubblicati per carenza di finanziamenti. A tale mancanza ha recentemente sopperito il Centro interdipartimentale di ricerca e documentazione sulla storia del '900 dell'Ateneo, diretto dal Prof. Fabio Zucca e alle cui attività collabora anche la curatrice del volume, Raffaella Cinquanta. La scelta di procedere con la pubblicazione, nonostante il ritardo, è stata motivata dall'estrema attualità politica sia dell'oggetto del Convegno che dell'ottica adottata dai relatori nell'affrontarlo. L'evento si svolse infatti in un momento di forte *impasse* delle istituzioni europee,

tra la mancata ratifica, da parte di Francia e Paesi Bassi, del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa – firmato il 29/10/2004 e generalmente conosciuto come “Costituzione europea” o “Trattato costituzionale” – e l'avvio delle procedure di revisione ai Trattati che avrebbero condotto, nel 2007, alla firma di quello di Lisbona. Un insieme di fatti che dimostrava una volta di più – come chiarito nel saggio di L.V. Majocchi, tra i principali animatori dell'evento – che la definitiva risoluzione delle problematiche connesse all'integrazione politica, imperativa dopo l'introduzione dell'euro e gli allargamenti, non fosse possibile, allora come oggi, se non tramite una completa unificazione degli Stati membri in una Federazione europea.

È quindi partendo da tale punto di vista che i relatori al Convegno, personalità accademiche e politiche di spicco in materia di federalismo europeo, esaminano ragioni e soluzioni del coevo stallo istituzionale con contributi che, al di là dei rimandi alla contingenza storica, presentano rilievi di natura strutturale validi, scientificamente e politicamente, ancor oggi. Ciò, principalmente, per due ragioni. Innanzitutto perché, individuando nel mancato trasferimento della sovranità a un centro di potere politico europeo il motivo di fondo del malfunzionamento dell'UE, della quale preconizzano la fragilità e l'impotenza in situazioni di crisi, descrivono una situazione non sanata dal Trattato di Lisbona e ancora in essere. Cosa, del resto, pienamente comprovata dalla mancata elaborazione di misure di politica monetaria, economica e fiscale a carattere non solo emergenziale, bensì efficaci sul lungo periodo, manifestata in occasione della recente recessione e rivelatrice dell'inadeguatezza di un assetto istituzionale privo di un vero e proprio

governo. In secondo luogo i saggi, nel proporre, per la risoluzione di tali criticità, "metodologie" innovative adatte alla peculiarità politologica delle istituzioni europee – quali l'indizione di un referendum europeo o l'istituzione di un nucleo federale a sua volta facente parte dell'UE – ci inducono a mettere in discussione categorie e schemi della politica tradizionale. E con ciò ci rammentano il carattere profondamente innovativo, rivoluzionario, del federalismo europeo, per come è nato e per come si è sviluppato dal dopoguerra in avanti, e che mirava anche a costruire un nuovo modello di statualità transeunte, inclusiva e permeabile, polo di stabilità internazionale e di pace. Cosa che è bene continuare a far presente oggi, poiché la divisione e l'impotenza mostrata dall'UE di Lisbona in più occasioni, mostrano non solo come essa abbia completamente mancato gli obiettivi che aveva posto alla base delle riforme di inizio millennio, ma come stia anche tradendo l'intento originario che ha dato vita al suo lungo processo di costruzione.

Storia del Novecento - 6

UNITÀ EUROPEA: IERI, OGGI, DOMANI

a cura di
Raffaella Cinquanta



EDIZIONI UNICOPLI

CAMPAGNA ADESIONI 2016



FAI ADERIRE LA TUA COMUNITA' **Diamo voce alla tua Europa!**

Aderendo all'AICCRE sfrutterai al meglio le tante opportunità che l'Europa ti offre, aderisci all'AICCRE, la sezione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), l'Associazione europea della quale fanno parte più di centomila enti locali.

Aderendo all'AICCRE parteciperai al progetto di costruzione per un'Europa unita, federale e solidale e sosterrai l'AICCRE che dal 1952 si batte per dare un ruolo politico forte agli enti locali e regionali.

Aderendo all'AICCRE avrai la possibilità di entrare a far parte della ramificata rete degli enti locali europei.

Potrai così:

- gemellarti con un altro comune europeo
- stabilire partenariati per partecipare ai tanti bandi europei
- creare progetti e ricevere finanziamenti europei
- promuovere e partecipare ad incontri internazionali e scambi di know-how
- promuovere e partecipare a seminari sui temi che più interessano il tuo territorio.

Aderendo all'AICCRE sarai quotidianamente informato su: bandi di gara, ambiente, agricoltura, pesca, cultura, trasporti, politiche sociali, imprese, sanità, turismo, sviluppo ed innovazione.

Aderendo all'AICCRE potrai partecipare alle nostre tante iniziative: seminari, convegni, incontri, formazione e tanto altro...

Per maggiori informazioni, consultate il nostro sito internet **www.aiccre.it** sezione **“Campagna adesioni 2016”**

AICCRE
Piazza di Trevi, 86 - 00187 ROMA
tel. 06 69940461 - fax 06 6793275
contabilita@aiccre.it

Quote associative anno 2016

Quota fissa di € 100,00 annuale solo per Comuni, Comunità Montane e Unione di Comuni.
E poi:

Quota per abitante:

COMUNI	COM. MONTANE	UNIONE COMUNI	PROVINCE-CITTÀ METROPOLITANE	REGIONI
€ 0,02675	€ 0,00861	€ 0,00861	€ 0,01749	€ 0,01116

(per tutte le quote va applicato l'arrotondamento sul totale, come da norme vigenti – D.L. del 24/06/98 – N. 213 Art. 3)

