
Introduzione

Paolo Caraffini

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

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

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

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

Paolo Caraffini, University of Turin, paolo.caraffini@unito.it

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il saggio di Giuseppe Romeo, *Impero e sovranazionalità. Otto von Habsburg e l'idea di Europa*, si sofferma sulla personalità di Otto d'Asburgo-Lorena, ultimo arciduca erede della corona che fu di Carlo V, deputato al Parlamento europeo dal 1979 al 1999 per l'Unione cristiano-sociale bavarese (CSU), convinto europeista che cercò di conciliare la sua adesione ai valori e agli ideali dell'Europa unita con la tradizione dell'Impero austro-ungarico, storica entità plurale e multinazionale, con una struttura giuridico-istituzionale complessa e articolata, finalizzata, oltre che alla continuità della dinastia, alla convivenza all'interno di uno stesso quadro statale decentrato dei tanti popoli e delle diverse culture dell'impero. Come sottolinea Romeo, lo stesso arciduca Francesco Ferdinando, l'erede al trono assassinato a Sarajevo, sembrò muoversi nella direzione della completa realizzazione di un modello imperiale pienamente sovranazionale².

Con la Prima guerra mondiale, però, si ebbe la fine dell'esperienza austro-ungarica, del "Mondo di ieri" descritto con nostalgia da Stefan Zweig³, e anche gli ultimi tentativi dell'imperatore Carlo d'Asburgo, succeduto a Francesco Giuseppe nel 1916, di salvarlo andarono a vuoto. Si svilupperanno certamente, tra le due guerre mondiali, movimenti europeisti di diverso orientamento, tra cui la Paneuropa di Richard Coudenhove-Kalergi, ma senza riferimento esplicito alla precedente esperienza imperiale asburgica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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