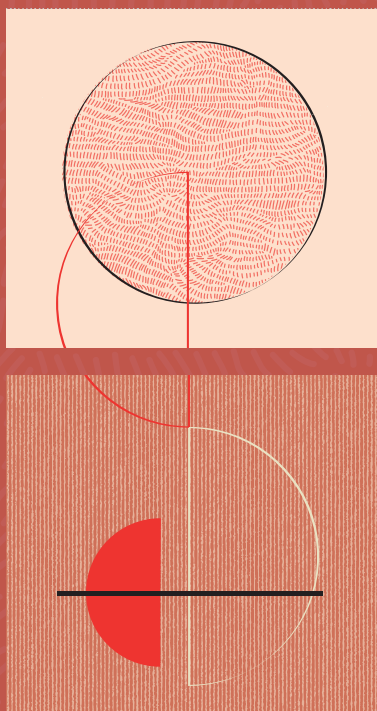


LIBER AMICORUM LUIGI MOCCIA



a cura di
Ermanno Calzolaio, Raffaele Torino, Laura Vagni

32

Collana

L'Unità del Diritto



Roma TIE-Press
2021

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

LIBER AMICORUM LUIGI MOCCIA

a cura di

Ermanno Calzolaio, Raffaele Torino, Laura Vagni

32

L'Unità del Diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



Roma TrE-Press

2021

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Paolo Benvenuti, Bruno Bises, Mario Bussoletti, Giovanni Cabras, Giandonato Caggiano, Enzo Cardi, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Renato Clarizia, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Giorgio Costantino, Antonietta Di Blase, Carlo Fantappiè, Lorenzo Fascione, Ernesto Felli, Sabino Fortunato, Aurelio Gentili, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Vincenzo Mannino, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Claudia Morviducci, Giulio Napolitano, Giampiero Proia, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Giovanni Serges, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grottesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, marzo 2021

ISBN: 979-12-5977-003-5

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

| | |
|--|----|
| <i>Introduzione</i> | 13 |
| LUIGI MOCCIA, <i>Rileggendo la mia bibliografia...annotazioni (e ricordi) a margine</i> | 15 |
| <i>Bibliografia</i> | 33 |
| LIA POP, <i>Luigi Moccia: l'accademico dedito alle istituzioni e alla costruzione dell'Europa... e non solo!</i> | 49 |

PARTE I COMPARAZIONE GIURIDICA E DIALOGO TRA COMMON LAW E CIVIL LAW

| | |
|--|-----|
| FAUSTINO MARTÍNEZ MARTÍNEZ, <i>Moccia En Madrid: Historia Y Fases De Una Traducción</i> | 65 |
| MAURIZIO LUPOI, <i>English 'equity' and the civil law – a tale of two worlds</i> | 81 |
| DIEGO CORAPI, <i>Comparazione e diritto privato nella tradizione giuridica occidentale</i> | 93 |
| ANTONINO PROCIDA MIRABELLI DI LAURO, <i>La circolazione dei modelli dottrinali e giurisprudenziali nel «mondo comunicante»</i> | 115 |
| VINCENZO ZENO-ZENCOVICH, <i>A Normative Metastasis?</i> | 153 |
| ERMANNO CALZOLAIO, <i>Il ruolo della giurisprudenza come fonte normativa tra civil law e common law</i> | 175 |
| BIAGIO ANDÒ, <i>Il diritto privato maltese tra fonti della tradizione e processo di codificazione</i> | 197 |
| ADOLFO GIULIANI, <i>After comparative legal history</i> | 215 |

PARTE II
DALLA COMPARAZIONE ALL'INTEGRAZIONE GIURIDICA:
CITTADINANZA E DIRITTO EUROPEO

| | |
|--|-----|
| SABINO CASSESE, <i>The European Common Constitutional Traditions</i> | 245 |
| SILVIO GAMBINO, <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione fra (quasi) costituzionalismo europeo e costituzionalismi nazionali</i> | 255 |
| FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, <i>La costruzione di un'identità cittadina europea</i> | 281 |
| ENNIO TRIGGIANI, <i>Fra sovranità e sovranismi nell'Unione europea</i> | 295 |
| FULVIO ATTINÀ, <i>Due cause del blocco integrativo</i> | 313 |
| SALVATORE BONFIGLIO, <i>Il metodo degli Spitzenkandidaten e la riforma dei trattati</i> | 327 |
| ALESSANDRO SOMMA, <i>Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme: un dialogo con gli economisti</i> | 341 |
| DANIELA PREDÀ, <i>La partecipazione nel processo d'integrazione europea: il ruolo delle élites e del popolo</i> | 363 |
| FABIO ZUCCA, <i>L'Università di Pavia e l'Europa: dall'utopia all'azione politica</i> | 375 |
| ANTONELLO MIRANDA, <i>Smoke gets in Euro-eyes: fusione e fissione del diritto comunitario</i> | 389 |
| MICHELE GRAZIADEI, <i>The European Court of Justice at work: comparative law on stage and behind the scenes</i> | 437 |

PARTE III
COMPARAZIONE GIURIDICA
E PROSPETTIVE DI STUDIO DEL DIRITTO

| | |
|---|-----|
| GUIDO ALPA, <i>La "proprietà" dei dati personali</i> | 465 |
| LAURA VAGNI, <i>Proprietà e tutela dell'affidamento: note a margine di alcune decisioni giurisprudenziali</i> | 487 |

| | |
|---|-----|
| FRANCESCO PAOLO TRAISCI, <i>L'animale. Oggetto o soggetto di diritto?</i> | 515 |
| ENRICO DEL PRATO, <i>Status di figlio: autoresponsabilità e verità</i> | 533 |
| MARIO SERIO, <i>Diritto di visita dei familiari dei ricoverati in case di cura, emergenza sanitaria e questioni etico-giuridiche di carattere generale nella giurisprudenza inglese</i> | 549 |
| RAFFAELE TORINO, <i>Déséquilibre significatif e clausole contrattuali ingiustificatamente gravose nella filiera agro-alimentare. Spunti di comparazione giuridica fra Francia ed Italia</i> | 571 |
| GIULIO NAPOLITANO, <i>Le leggi sul procedimento amministrativo. Appunti per un'analisi comparata</i> | 611 |
| RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES, CAMILA MIRANDA SOUSA RACE, <i>The human dignity as an axiological framework of the Brazilian constitutional system</i> | 623 |
| MARINA TIMOTEO, <i>Il diritto nelle parole: aspetti linguistici del diritto cinese contemporaneo</i> | 643 |
| FEDERICO ROBERTO ANTONELLI, <i>L'extraterritorialità e le concessioni: contributo alla modernizzazione dei sistemi giuridici locali e profili di comparazione giuridica</i> | 657 |
| ILARIA RICCI, <i>Chinese Company Law: an Overview</i> | 677 |

Daniela Preda

*La partecipazione nel processo d'integrazione europea:
il ruolo delle élites e del popolo*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il ruolo dei movimenti per l'unità europea – 3. Il ruolo delle istituzioni.

1. *Introduzione*

L'avvio del processo d'integrazione europea è stato opera di intellettuali ed *élites* illuminate. Nel corso della guerra e nell'immediato dopoguerra, un po' ovunque in Europa, all'interno delle differenti aree politiche, si sono levate voci che chiedevano la creazione degli Stati Uniti d'Europa: progetti, idee, piani, giornali e riviste¹, movimenti², incontri di frontiera tra i giovani³, addirittura vere e proprie bozze di trattati costituzionali europei⁴. Sono voci significative, proprio perché capillari sul territorio e appartenenti alle varie famiglie politiche, economiche, culturali, accademiche, ma voci di *élites*.

«Quando si considera questo periodo che divideva a metà il secolo, si resta colpiti – scrive Monnet – da uno straordinario fervore intellettuale intorno all'idea europea. Quando si rileggono i manifesti dei partiti e dei movimenti di militanti, le dichiarazioni dei leader politici e gli articoli dei giornali – l'“Economist” e il “Times” di

¹ Cfr. D. Pasquinucci, D. Preda, L. Tosi (a cura di), *Communicating Europe. Journals and European Integration 1939-1979*, Berna, 2013; D. Pasquinucci, D. Preda, L. Tosi (a cura di), *Le riviste e l'integrazione europea*, Padova, 2016.

² Cfr. S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, 1992; S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, 1996; A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, 2 voll., Bologna, 2000.

³ Alla fine della guerra numerosi sono gli incontri di frontiera, in particolare tra giovani appartenenti a Stati diversi, per affermare una uguale volontà di pace e di superamento delle divisioni. Uno tra i primi, tra francesi e tedeschi, è quello sul ponte sul Reno che collega Strasburgo a Kehl, a cui partecipò anche il giovane Helmuth Kohl.

⁴ Cfr. *Progetti di costituzione per una unione europea*, 4 voll., in *L'Unione politica europea: proposte, sviluppi istituzionali, elezioni dirette*, a cura di A. Chiti-Batelli, Roma, Servizio studi del Senato della Repubblica, 1978.

Londra pubblicavano mirabili articoli di fondo degni del *Federalist* di Jay e di Hamilton – si ha la sensazione che una corrente di pensiero così ricca avrebbe senz'altro determinato la realizzazione della più ampia unità europea»⁵.

Nonostante, a distanza di settant'anni, il processo continui ad avere carattere prevalentemente elitario, numerosi e di varia natura sono stati nel corso del processo d'integrazione continentale i tentativi di coinvolgimento del popolo nella costruzione europea. Su alcuni di essi, sia a livello della società civile sia a livello istituzionale, si soffermerà questo saggio, nell'intento di aprire un filone di ricerca a oggi poco indagato.

2. *Il ruolo dei movimenti per l'unità europea*

Il primo tentativo di coinvolgimento della società civile nel processo d'integrazione europea è rappresentato, il 6 settembre 1949, dalla richiesta da parte dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, al termine della sua prima sessione, alle diverse organizzazioni europee di inviare suggerimenti alla Commissione Affari generali, alla quale era stato affidato il compito di elaborare e sottoporre all'Assemblea stessa, entro il 30 aprile 1950, un patto europeo che definisse i principi direttivi del Consiglio d'Europa sul piano politico, economico, sociale e culturale. Sulla scorta di questo invito, il Movimento federalista europeo (MFE) decideva di avviare quella che può essere considerata la prima Campagna popolare europea: la sottoscrizione di una petizione in favore di un Patto di unione federale da sottoporre all'Assemblea Consultiva «per la sollecita creazione di un governo europeo con potere di decisione e per l'elezione diretta dei deputati europei»⁶. La proposta italiana era accolta dall'*Union européenne des fédéralistes* (UEF)⁷ durante l'assemblea straordinaria di Parigi di fine ottobre, nel corso della quale veniva elaborato ed approvato anche uno schema di Patto di unione

⁵ J. MONNET, *Cittadino d'Europa*, Napoli, 2007, p. 252.

⁶ *Il Consiglio nazionale (Nervi, 9 ottobre 1949)*, in *Europa federata*, II (1949), n. 14 (30 novembre). Al riguardo si veda U. MORELLI, *La campagna per il patto di unione federale europea (1949-1951)*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, cit., pp. 343-366.

⁷ Cfr. S. PISTONE, *L'Unione dei federalisti europei*, Napoli, 2008; J.-F. BILLION, W. LOTH, J.-P. GOUZY, D. PREDA, A. RADICCHI, F. ZUCCA, *Les fédéralistes en Europe des années Trente à la fondation de l'Union européenne des fédéralistes (Paris, décembre 1946)*, Paris, 2018.

federale e si decideva di avviare una Campagna a favore di tale Patto. La Campagna per la petizione aveva lo scopo di contribuire a diffondere tra i cittadini l'idea dell'unificazione europea e del superamento della sovranità statale assoluta, indicando gli ordinamenti federali come garanzia di pace, benessere, libertà. In Italia, la Campagna ricevette un forte sostegno da parte dei vertici istituzionali: il Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi, il ministro degli Esteri Carlo Sforza ne condivisero gli obiettivi, sostenendone lo sforzo organizzativo e firmando solennemente, il 4 novembre 1950, a suggello dell'iniziativa, la petizione federalista⁸. Appoggiata dai cattolici, che vedevano in essa lo strumento per rispondere alla mobilitazione pacifista e neutralista dei Partigiani della Pace, la Campagna fu ampiamente sostenuta dai movimenti per l'unità europea, ma non riuscì ad avere un impatto forte sull'opinione pubblica e a ottenere risultati concreti.

Dopo la caduta della Comunità europea di difesa (CED), in un articolo programmatico apparso su "Europa Federata" dell'ottobre 1954 intitolato significativamente *Nuovo corso*, Altiero Spinelli affermava l'esigenza che la lotta per l'unificazione europea non rimanesse circoscritta alle élites, ma si trasformasse in lotta di popolo. Spinelli constatava come il periodo favorevole all'unificazione europea apertosi dopo la seconda guerra mondiale – caratterizzato, all'interno, dallo smantellamento di amministrazioni, burocrazie, eserciti, all'esterno da paura dell'URSS, guerra fredda e favore americano all'integrazione europea – si fosse chiuso nel 1954: con la ricostruzione degli Stati nazionali e il mutamento del quadro internazionale provocato dalla morte di Stalin e dall'avvio della distensione, l'occasione era sfumata⁹. Nel nuovo scenario europeo, non sarebbe stato più possibile – a suo parere – pensare a un ruolo 'gesuitico' del federalismo, che mirasse direttamente ai capi e alle élites dirigenti. Questa strategia faceva parte del passato. Nel momento in cui i governi abbandonavano la politica europea, occorreva che i federalisti passassero a un ruolo di opposizione non solo di governo, ma anche "di regime e di comunità". Spinelli chiudeva l'articolo chiedendo una "Assemblea Costituente" eletta dai "liberi popoli europei", l'elaborazione di una costituzione europea e la sua ratifica attraverso "referendum popolari"¹⁰.

A tal fine, diventava necessario, a suo parere, creare una forza federalista

⁸ De Gasperi e Sforza hanno firmato la petizione, in *Europa federata*, III (1950), n. 35 (15 novembre), pp. 3 e 5.

⁹ A. SPINELLI, *Nuovo corso*, in *Europa federata*, 1954, 7, n. 10 (ottobre). L'articolo è stato in seguito ristampato in A. SPINELLI, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, 1960, pp. 205-216.

¹⁰ *Ibidem*.

autonoma, disancorata dai partiti, molto più consapevole di se stessa di quanto non lo fosse stata sin allora, pronta a impegnarsi in azioni politiche concrete e incisive. La piattaforma di tale forza veniva individuata da Spinelli in un soggetto nuovo, il “popolo europeo”, di cui avrebbe teorizzato per la prima volta il ruolo nell’aprile 1955:

«Il popolo europeo – scriveva – esiste, ma esiste oppresso e semi incosciente, a causa del perdurante antico regime degli stati sovrani. I federalisti non sono altro che la parte cosciente del popolo europeo»¹¹.

Anche il concetto di popolo europeo – un concetto peraltro fortemente contestato negli stessi ambienti federalisti¹² – si coniugava per Spinelli con l’azione delle *élites*. La sua attenzione era infatti posta non sul popolo europeo in quanto tale, ma su un’avanguardia cosciente del popolo europeo, di cittadini militanti per l’Europa unita, capaci di ‘forzare’ i governi alla scelta della Costituente europea. A partire dalla nuova prospettiva del “popolo europeo” aperta da Spinelli, la natura del militante federalista verrà compiutamente teorizzata, sino ad arrivare alla stesura da parte di Mario Albertini¹³ di un vero e proprio manuale del militante federalista¹⁴.

Se guardiamo ai numeri, il MFE contava nel 1955 circa 50.000 iscritti, nel ’56 meno della metà. Sarebbero occorsi quindi strumenti d’azione politica sovranazionali per passare dall’avanguardia cosciente del popolo europeo alla sensibilizzazione di strati più ampi della società civile – quello che veniva definito l’“europeismo diffuso” – e indirizzare la lotta del popolo europeo verso la Costituente federale europea. Lo strumento fondamentale proposto da Spinelli per realizzare questo obiettivo sarà il Congresso del popolo europeo (CPE).

La Campagna per il CPE aveva lo scopo di dare espressione al sentimento popolare di opposizione agli Stati nazionali, rivendicando una statualità europea. Strumento della Campagna sarebbe stato, sull’esempio del

¹¹ A. SPINELLI, *Il popolo europeo*, in *Europa federata*, 1955, 8, n. 7 (1 aprile). L’articolo è stato in seguito pubblicato in SPINELLI, *L’Europa non cade dal cielo*, cit., pp. 223-226.

¹² I federalisti tedeschi, per esempio, rifiutavano l’idea di popolo europeo, contrapponendovi quella di popoli europei.

¹³ Cfr. M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, a cura di N. Mosconi, 9 volumi, Bologna, 2006-2010; D. PREDA, *Per una biografia di Mario Albertini: la formazione, la scelta europea e l’autonomia federalista*, Pavia, *Jean Monnet Centre of Pavia - Polo Interregionale Jean Monnet di Pavia*, 2014.

¹⁴ M. ALBERTINI, *Manuale del militante*, s.d. (ma 1956), *La linea politica. Il fine, il mezzo, le tappe future*, seconda versione, in ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit., vol. II, pp. 413-444.

Congresso gandhiano, l'elezione diretta da parte del popolo europeo di un Congresso popolare continentale con lo scopo di ottenere la convocazione di un'Assemblea costituente europea. La riunione del Congresso sarebbe stata preceduta da incontri di settore, che avrebbero consentito, per un verso, di mobilitare tutte le forze pro europee, per l'altro, di elaborare, sull'esempio della Rivoluzione francese, dei *cahiers de doléance* che nel loro insieme costituissero un vero e proprio atto d'accusa nei confronti degli stati nazionali sovrani. Questa impostazione avrebbe consentito anche il coinvolgimento di larghi strati dell'opinione pubblica, nei vari settori economici, politici, sociali, culturali. La Campagna prevedeva elezioni primarie da tenersi in varie città d'Europa. Si sarebbe così costituita, secondo Spinelli e Albertini, "dal basso", un'organizzazione politica autonoma e sovranazionale di lotta federalista, una sorta di embrione di vita politica europea che avrebbe reso visibile l'opposizione del federalismo al sistema degli stati nazionali.

Nel settembre 1957, veniva dato alle stampe il primo numero di "Peuple européen", l'edizione francese di un "giornale europeo unico" quadrilingue per la formazione dei militanti. La diffusione di "Popolo europeo", così come quella dei primi giornali dei movimenti per l'unità europea, sarebbe stata sempre molto limitata, così come limitati, seppur significativi, sarebbero stati i sostenitori del CPE.

Il primo, sparuto gruppo di elettori – «i primi europei nella storia dell'Europa», li definiva Albertini¹⁵ – si recava alle urne nell'autunno del '57 ad Anversa, Ginevra, Lione, Maastricht, Milano, Strasburgo e Torino, dove, dal 6 all'8 dicembre, si sarebbe tenuto il primo Congresso del popolo europeo. I risultati, se letti in numeri assoluti, non si potevano certo definire entusiasmanti: ad Anversa 6.415 voti, a Düsseldorf 3.300, a Ginevra 1.522, a Lione 5.100, a Maastricht 3.057, a Milano 8.386, a Strasburgo 27.001, a Torino 16.959. In tutto, poco più di 70.000 voti. I numeri, tuttavia, assumevano ben altro significato se si consideravano le difficoltà incontrate: la scarsità delle urne, il silenzio dei grandi mezzi di comunicazione, l'ignoranza diffusa sui temi trattati, le critiche comuniste e l'indifferenza degli altri partiti, l'esiguità delle forze impegnate nell'azione, ma soprattutto la complessità di questa. Prima della seconda sessione del Congresso, che si sarebbe tenuta a Lione dal 23 al 25 gennaio 1959, numerose erano le città a chiamare i propri cittadini al voto europeo. I risultati migliori erano

¹⁵ M. ALBERTINI, *Voi siete i primi europei della storia d'Europa*, in *Domani d'Europa*, numero speciale per gli elettori europei di Milano e di Como, dicembre 1957, n. 12, ora in ALBERTINI, *Tutti gli scritti*, cit., vol. II, pp. 783-784.

conseguiti in Italia, a Genova¹⁶, La Spezia, Udine, Bologna, Ferrara, Rovigo, Cuneo. Si votava anche all'estero, a Darmstadt, per esempio, e a Kerkrade. A Bruxelles, anche, ma qui era una sonora sconfitta. Si cominciava a intuire che le città dove era possibile portare avanti un'azione concreta a favore dell'Europa erano in realtà ben poche e che le elezioni per il CPE potevano avere un seppur, come s'è visto, limitato successo solo dove già esistevano sezioni attive dei movimenti federalisti. Non risultavano invece efficaci nell'allargare la cerchia dell'europèismo militante.

Mentre il CPE progressivamente si spegneva, il gruppo di Albertini – Autonomia federalista – avviava una nuova azione a carattere popolare – il Censimento volontario del popolo federale europeo – una raccolta di firme per il riconoscimento del potere costituente del popolo europeo, da diffondere sino all'ottenimento di una maggioranza per gli Stati Uniti d'Europa. “Fare l'Europa dipende anche da te”: questo l'appello dei federalisti autonomisti ai loro concittadini europei. Si trattava di un'azione semplice, fatta propria dal MFE negli anni Sessanta, che poteva essere concepita su più piani, diversificata a seconda che avvenisse in una città in cui la forza federalista era già notevole, oppure discreta, o, infine, là dove esistessero solo individui isolati che credevano nel federalismo. Un'azione capace di dare una dimensione europea all'organizzazione federalista¹⁷. Il cittadino veniva invitato a firmare un documento e a pagare una somma pari alla spesa approssimativamente sostenuta dall'organizzazione per la sua firma. Così, dopo un primo momento in cui l'autofinanziamento sarebbe ricaduto direttamente sui militanti che avessero deciso d'intraprendere l'azione, quest'ultima si sarebbe autofinanziata e, anzi, nel progetto dei suoi ideatori, sarebbe stata in grado di attrarre fondi nuovi. Uno strumento nuovo, quindi, teso a creare una forza federalista censendo la speranza dei cittadini e non a sfruttare la forza esistente, come invece era successo con il CPE. Ma anche l'individuazione di un soggetto nuovo: un popolo formato di cittadini che appartengono e hanno un legame diretto contemporaneamente con

¹⁶ Nella prima tornata elettorale che si tenne nel collegio di Genova (che comprendeva anche il distretto di La Spezia) dal 25 al 28 aprile 1958, i votanti furono più di 34.000, mentre nella seconda, che si sarebbe tenuta nell'aprile 1961, si sarebbero superati i 50.000 voti. Cfr. G. LEVI, *Il Movimento federalista europeo a Genova e in Liguria (1945-1954)*, in *L'europèismo in Liguria. Dal Risorgimento alla nascita dell'Europa comunitaria*, a cura di D. Preda e G. Levi, Bologna, 2002, p. 160. Per un approfondimento, si veda inoltre la voce *Centro ligure del MFE*, in G. LEVI, *Per una storia dell'europèismo in Liguria. Documenti e materiali*, Genova, 2007, in particolare p. 136.

¹⁷ Strumento prezioso della Campagna per il Censimento del popolo federale europeo sarà il “Giornale del Censimento”, pubblicato con cadenza mensile tra l'aprile 1965 e il dicembre 1966 in italiano, francese e tedesco, sotto la direzione di Mario Albertini.

uno Stato (Italia, Francia, Germania, ecc.) e una federazione di Stati (la federazione europea).

Promossa nella prima metà degli anni Sessanta, anche quest'azione era tuttavia destinata a non avere seguito. Altre iniziative dei movimenti per l'unità europea sarebbero seguite, facendo da contrappunto alle tappe fondamentali del processo di unificazione europea sino ai nostri giorni. Su di esse si auspica che la storiografia possa presto far luce in maniera sistematica.

3. Il ruolo delle istituzioni

Le prime Comunità europee sono state create – come noto – sulla base della strategia funzionalista. L'integrazione europea si è realizzata tramite il diritto: una serie di trattati internazionali tra i sei Paesi della piccola Europa con cui gli Stati non si sono limitati a stipulare accordi bilaterali o multilaterali, ma hanno progressivamente limitato la propria sovranità in alcuni settori. Una grande rivoluzione della storia – quella europea –, silenziosa, poco conosciuta dai cittadini, poco “partecipata” e scarsamente comunicata.

«È una rivoluzione – affermava Monnet durante una conversazione con Spinelli nel 1952 – quella che vogliamo, e la dobbiamo fare con mezzi legali, con uomini di Stato privi di energia, senza alcun appello sentimentale. Mi chiedo talvolta se non sbagliamo, se non occorre la forza, se non occorrono i martiri»¹⁸.

A partire dal rilancio europeo di Messina, il processo di unificazione europea è avvenuto – come ha affermato Jacques Delors – “avec le visage masqué”: l'Europa ha privilegiato un'integrazione di carattere orizzontale, prevalentemente economica, quasi espungendo gli obiettivi politici fondamentali all'avvio del processo. L'obiettivo da raggiungere – la federazione europea – non è stato più esplicitato all'interno dei trattati, pur rimanendo un patrimonio dei padri fondatori: Spaak, Dehousse, Hallstein pensavano che le riforme istituzionali e l'integrazione politica sarebbero state il corollario dell'unificazione economica, realizzando un'unificazione di fatto. Il successo dell'integrazione economica avrebbe provocato infatti, a loro parere, l'esigenza di passi ulteriori verso l'unificazione, quasi ‘naturalmente’.

¹⁸ A. SPINELLI, *Diario europeo 1948-1969*, a cura di E. Paolini, Bologna, 1989, p. 140.

senza bisogno di dibattiti, scontri, coinvolgimento dell'opinione pubblica¹⁹.

Questo 'basso profilo' dell'integrazione europea ha avuto conseguenze negative sull'opinione pubblica, che ha faticato a percepire e a far proprio il cambiamento epocale in corso, sino a sfociare in anni più recenti in aperto euroscetticismo.

La percezione della necessità di coinvolgere pienamente l'opinione pubblica nella costruzione comunitaria è stata tuttavia immediata all'interno delle istituzioni europee e costanti sono state le iniziative attuate al fine di far conoscere, prima di tutto attraverso una capillare opera d'informazione, il processo *in fieri*, anche al fine – come avrebbe scritto Rabier – di «*éveiller chez le citoyens des six Pays une nouvelle façon de penser et d'agir, une conscience européenne, grâce à laquelle les peuples de ces États en voie d'union pourront exercer d'une façon de plus en plus efficace leurs responsabilités démocratiques*»²⁰.

Già all'inizio degli anni Cinquanta, anche se l'attività d'informazione non era prevista dai trattati, la prima Comunità europea – la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) –, su sollecitazione in particolare di Jean Monnet e di Max Kohnstamm, sviluppò un servizio d'informazione²¹, con lo scopo di ottenere il consenso dei cittadini al raggiungimento degli obiettivi politici che la Comunità si proponeva²². Tra il 1952 e il 1953 nasceva il Servizio Stampa e Informazione, guidato da Jacques René Rabier, già collaboratore di Monnet al Commissariat au Plan, con il compito di gestire i rapporti con i media e rafforzare la politica d'informazione sull'attività della Comunità. Create le nuove Comunità, subito ci si pose il problema dell'informazione dei cittadini sulla loro attività. Fu lo stesso Rabier a proporre di convertire l'esistente Servizio stampa e informazione della CECA in un Servizio comune alle tre Comunità²³. Dopo l'unione degli Esecutivi sarebbe stata creata la DG X - Press and Information Service.

Poco dopo la creazione della CECA, nel 1953, veniva fondata, con

¹⁹ Mi sia consentito, al riguardo, di rimandare alla mia *Introduzione* al volume *Avanti adagio. I Trattati di Roma e l'unità europea*, a cura di D. Preda, Padova, 2013.

²⁰ J.-R. Rabier, *L'information des Européens et l'intégration de l'Europe: leçons données les 17 et 18 Février 1965 par Jacques-René Rabier*, Bruxelles, 1965.

²¹ Cfr. F. CASINI, *The Birth of the Joint Press and Information Service (1958-1960)*, in *Communicating Europe. Journals and European Integration 1939-1979*, cit., pp. 565-580.

²² F. CASINI, *The Role of the ECSC Information Policy in the Development of the Consensus towards the European Integration (1952-1958)*, in D. Preda, D. Pasquucci (a cura di), *The Evolution of the Consensus to European Integration 1950-2005*, Berna, 2012.

²³ Cfr. CASINI, *The Birth of the Joint Press and Information Service (1958-1960)*, in *Communicating Europe. Journals and European Integration 1939-1979*, cit., pp. 565-580.

sede dapprima a Lussemburgo e poi a Bruxelles, anche la prima Agenzia di stampa europea, *L'Agence Europe*, per iniziativa di Ludovico Riccardi – già presidente dell'ANSA – e di Emanuele Gazzo, giornalista genovese e fervente europeista che a lungo ne sarebbe stato il direttore. L'Agenzia di stampa europea fu un progetto pionieristico, trasformatosi ben presto in uno strumento fondamentale di informazione sulle attività delle nuove istituzioni europee. Dal 1953 l'Agenzia pubblica un «Bulletin Quotidien Europe»/«Europe Daily Bulletin», distribuito in francese, inglese, italiano e tedesco, che propone sintetici editoriali a commento dei fatti del giorno.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta nascevano anche le prime associazioni di giornalisti europei: nel 1955 veniva fondata a Roma l'Associazione giornalisti per la federazione europea, presieduta da Ugo La Malfa; nel 1961, si costituiva, sempre a Roma, l'Associazione giornalisti europei (AGE), dando alle stampe un proprio organo – “L'Europa dell'opinione” – diretto da Enrico Serra; nel 1963, in seguito a un convegno costitutivo tenutosi a Sanremo l'anno precedente, veniva fondata l'Association des Journalistes Européens (AJE), con sede a Parigi, il cui primo presidente fu il redattore capo del quotidiano “Le Soir”, il belga Charles Rebuffat.

Un indubbio salto di qualità nella formazione di una consapevolezza europea dei cittadini fu rappresentato dalle elezioni dirette del Parlamento europeo. Tra il 7 e il 10 giugno 1979, 180 milioni di cittadini degli allora nove Paesi della Comunità venivano chiamati alle urne per eleggere i 410 deputati del Parlamento europeo, sotto la presidenza di Simone Veil. L'elezione diretta fu percepita come il simbolo stesso della partecipazione del popolo europeo alla costruzione di uno Stato sovranazionale democratico, come espressione di una cittadinanza matura e responsabile. Un Parlamento eletto era evidentemente cosa diversa rispetto alle precedenti designazioni nazionali e i parlamentari che s'insediavano quell'anno nell'emiciclo di Strasburgo sarebbero stati responsabili direttamente di fronte ai cittadini europei. Furono in molti a credere che l'elezione diretta avrebbe moltiplicato le forze favorevoli all'Europa, fungendo da formidabile cassa di risonanza e forgiando un nuovo cittadino dalla duplice lealtà e appartenenza. Si diffondeva l'idea che il Parlamento eletto potesse accelerare la spinta all'Unione. Willy Brandt, nel suo intervento al congresso organizzato a Bruxelles dal Movimento europeo nel 1976, invitava il Parlamento europeo a impegnarsi in una prova di forza contro i governi nazionali. «Il Parlamento – affermava – deve essere “la voce dell'Europa”. (...) Esso dovrà dunque considerarsi come una assemblea costituente permanente dell'Europa»²⁴.

²⁴ Discorso di Brandt al Congresso dell'Europa organizzato dal Movimento europeo, Bru-

Quegli anni sospesi tra speranza e prudenza e le manifestazioni europeiste che li caratterizzarono sono ben ricordati da Antonio Papisca in uno scritto di qualche anno fa²⁵.

Esisteva tuttavia una contraddizione in termini tra le aspirazioni e la limitatezza dei poteri di fatto devoluti al Parlamento europeo. Quella del Parlamento europeo, inoltre, continuava ad essere un'elezione anomala, in mancanza di veri e propri partiti europei e di un dibattito tra partiti europei e candidati europei.

In realtà la svolta fondamentale per quanto concerne il tema partecipazione è rappresentata dalla caduta del Muro di Berlino. Nell'epoca del bipolarismo e della guerra fredda, l'Europa ha infatti costantemente potuto contare su un quadro di riferimento politico – gli Stati Uniti – che ha garantito la sicurezza e una difesa comune, cioè gli strumenti essenziali della sovranità. La fine della guerra fredda e il crollo dell'impero sovietico hanno segnato una brusca svolta in questo processo.

Al crocevia di questo cambiamento si poneva, sul versante europeo, il Trattato di Maastricht, pensato e avviato in epoca bipolare, approvato in un contesto nuovo. E significativamente il Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, oltre a proporre il rilancio dell'unificazione europea, introduceva anche il concetto, pur sussidiario, di cittadinanza europea.

Sarebbe però stata la Conferenza di Nizza, nel dicembre 2000, ad avviare un dibattito approfondito sul futuro sviluppo dell'Unione europea. L'anno successivo, a Laeken, veniva approvata una Dichiarazione in cui era prevista la convocazione di una Convenzione europea sul futuro dell'Europa, che sarebbe stata presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. Per rispondere alle richieste di partecipazione 'dal basso' alle riforme da parte dei cittadini, fin dalla sua prima seduta la Convenzione apriva una fase di 'ascolto', attraverso l'apertura di un *forum* per le organizzazioni della società civile (parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative, ambienti accademici) e di una Convenzione europea dei giovani, che si sarebbe svolta tra il 9 e il 12 luglio 2002, sotto la presidenza dell'italiano Giacomo Filibeck. L'esperienza avrebbe generato un effetto moltiplicatore, con la riunione di Convenzioni a livello locale e nazionale. Il coinvolgimento dell'opinione pubblica era ampio e migliaia sarebbero state le proposte fatte pervenire alla Convenzione da associazioni, enti, scuole, cittadini.

Nell'agosto 2004, nel periodo della Commissione Barroso, al

xelles 5-7 febbraio 1976, in *L'Unità europea*, 1976, III, n. 25, pp. 9-12 (il discorso in lingua originale è in *Informationdienst Rat der Europäischen Bewegung* 27, n. 3, marzo 1976, pp. 2-3.

²⁵ 1979-2009: *usolabuso delle elezioni europee. Le speranze di 30 anni fa negli scritti europeistici di Antonio Papisca*, Padova, 2009.

vicepresidente Margot Wallström veniva assegnato il portafoglio delle Relazioni istituzionali e della Strategia di comunicazione, al fine di migliorare la conoscenza dell'Europa fra i cittadini. Nell'ottobre 2005, inoltre, la Commissione lanciava il cosiddetto "Piano D" (D come democrazia, dialogo e dibattito), finalizzato al recupero dell'interesse nei confronti dell'Europa da parte dei cittadini, attraverso lo sviluppo dei mezzi di comunicazione e d'informazione²⁶. Questa riflessione veniva avviata in un periodo particolarmente difficile per il processo di unificazione europea, in cui emergeva con evidenza la diffusione dell'euroscetticismo non solo nei Paesi che tradizionalmente risultavano più tiepidi nei confronti del processo d'integrazione continentale, ma anche in alcuni Stati fondatori. Nel febbraio 2006, la Commissione adottava il Libro Bianco su una Politica Europea di Comunicazione e, nell'ottobre 2007, veniva elaborata la comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale e al Comitato delle regioni intitolata *Insieme per comunicare l'Europa*. In pratica, la Commissione proponeva un nuovo approccio teso a realizzare il passaggio da una comunicazione basata sulle istituzioni a una incentrata sui cittadini, attraverso un modello decentrato. La Commissione, infatti, sottolineava più volte il ruolo dei media nazionali, attraverso i quali vengono "filtrate" le informazioni sulle tematiche europee, sottolineando la necessità di promuovere una *cittadinanza europea attiva*.

In conclusione, una dialettica costante popolo/élites, quella che ha caratterizzato il processo di unificazione europea. Se il coinvolgimento dell'opinione pubblica nel processo di unificazione europea è sempre stato marginale e gli sforzi delle organizzazioni europee per contribuire alla definizione degli obiettivi di un'unificazione federale sono in gran parte stati frustrati, non è mai mancata la consapevolezza da parte delle élites della necessità di superare i tecnicismi e arrivare al cuore della cittadinanza comune, ponendo le basi reali dell'unità europea. Come scriveva nel 1923 Richard Coudenhove-Kalergi nella sua famosa opera *Pan-Europa*,

«Aussi longtemps que des milliers d'hommes seulement croiront à la Pan-Europe, elle sera une utopie; dès que des millions y croiront, elle sera un programme politique; sitôt que 100 millions y croiront, elle sera faite»²⁷.

²⁶ Per una rassegna molto ampia della stampa federalista cfr. S. CALISSANO, *L'Europa in prima pagina. Il giornalismo europeista e federalista nel secondo dopoguerra. Le riviste federaliste ed europeiste in Italia. Dalla Resistenza sino alla fine degli anni Cinquanta*, Centro Studi sul Federalismo di Torino, marzo 2008, http://www.csfederalismo.it/attachments/article/854/RP_Calissano_08.pdf.

²⁷ R. COUDENHOVE-KALERGI, *Pan-Europa*, Vienna, Pan-Europa, 1923.