

Per costruire l'unità
Studi sull'Italia e l'integrazione europea
di fronte alla nuova *governance* mondiale
in occasione del 150° anniversario
dell'Unità d'Italia

a cura di
Filadelfio Basile e Manuela Pilato



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

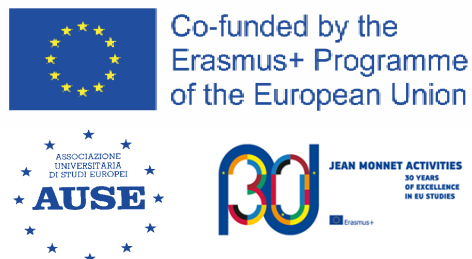
Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI – AUSE
QUADERNI DELLA SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

Per costruire l'unità
Studi sull'Italia e l'integrazione europea di fronte
alla nuova *governance* mondiale in occasione
del 150° anniversario dell'Unità d'Italia

a cura di

Filadelfio Basile e Manuela Pilato



CACUCCI
EDITORE

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2012 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.



Il lavoro è frutto della piena collaborazione degli Autori, tuttavia da pag. 9 a pag. 256 è attribuibile A Filadelfio Basile e da pag. 257 a pag. 488 a Manuela Pilato.

Indice

Prefazione, di DANIELA PREDA pag. 7

L'Unione Europea di fronte alla nuova *governance* mondiale

ENRIQUE BANUS The European Union in front of the new world governance	» 11
FULVIO ATTINÀ <i>La partecipazione dei Paesi dell'Unione alle operazioni di pace della PSDC</i>	» 17
LUCIO LEVI <i>Unificazione europea e globalizzazione</i>	» 29
DANIELA PREDA <i>«Unire l'Europa per unire il mondo»: il pensiero e l'azione di Mario Albertini</i>	» 43

Il governo dell'interdipendenza

GIULIANA LASCHI <i>Il Mediterraneo, tra strategie europee e interessi nazionali</i>	» 61
LORELLA TOSONE <i>Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e i Paesi della CEE alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo</i>	» 75
FABIO ZUCCA <i>Le autonomie locali dell'Unione Europea e le sfide della governance</i>	» 95
GAETANA TRUPIANO <i>I programmi culturali dell'Unione Europea</i>	» 111

Unione Europea e commercio transnazionale

CARMEN BIZZARRI, MASSIMO CICCARELLI Economic Integration and Social Conflicts in Mediterranean Cities	» 127
OSCAR GARAVELLO <i>I non-trade concerns nella regolazione dell'interscambio di beni e servizi in un mondo multipolare</i>	» 141
FRANCO PRAUSSELLO <i>L'economia italiana alla prova dell'euro</i>	» 161
GIULIO QUERINI, FRANCESCO MALETTO <i>Geopolitica ed energia nei rapporti tra Unione Europea e Repubblica Federale Russa</i>	» 179
VERA TERESA FOTI, DOMENICO SPAMPINATO, GIUSEPPE TIMPANARO, FILADELFIO BASILE, CLAUDIO BELLIA <i>Il Distretto produttivo in Sicilia quale possibile modello di governance territoriale</i>	» 191
DARIO VELO <i>Il ritorno a cambi fissi: alternativa al protezionismo e alla crisi economica internazionale</i>	» 209

L'ordinamento comunitario di fronte alle sfide contemporanee

SALVATORE ALOISIO <i>La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: uno sguardo alla posizione del PE e al ruolo delle Costituzioni nazionali</i>	pag. 221
MARIA ROMANA ALLEGRI <i>La partecipazione politica nell'Unione Europea: elezioni europee e transnazionalità dell'elettorato</i>	» 237
NICOLETTA PARISI <i>Minaccia terroristica e sicurezza collettiva in Europa</i>	» 257
GIULIO PERONI <i>Il ruolo dell'Unione Europea dinanzi alla crisi dei mercati e al processo di riforma delle organizzazioni economiche internazionali</i>	» 287
MARCELLO PIERINI <i>Fenomeno sportivo e ordinamento comunitario dopo il Trattato di riforma</i>	
JACOPO TOGNON <i>Il Tribunal Arbitral du Sport nel sistema di giustizia sportiva internazionale</i>	» 297 » 317

Sessione dedicata ai giovani ricercatori

ANGELA VILLANI <i>Il Parlamento Europeo "coscienza e motore del processo unitario": il contributo di Gaetano Martino all'Assemblea di Strasburgo (1958-1966)</i>	» 329
MIRIAM ROSSI <i>L'avvio della politica italiana di tutela dei diritti umani tra ambito societario ed europeo</i>	» 345
LUCA BARBAINI <i>Tradizione e rinnovamento nella riflessione europeista della «Civiltà Cattolica» fra 1958 e 1978</i>	» 361
ANGELA TORELLI <i>Il processo di integrazione e la distensione in un contesto multilaterale: l'integrazione europea, l'Amministrazione Nixon e le Nazioni Unite</i>	» 381
FAUSTO VECCHIO <i>Dopo Viking, Laval e Rüffert: verso una nuova composizione tra libertà economiche europee e diritti sociali fondamentali?</i>	» 399
DANIELA DALMASSO <i>Diritti delle donne e questioni di genere nel processo di preadesione della Turchia all'Unione Europea</i>	» 415
MANUELA PILATO, FABIOLA SAFONTE, IURI PERI <i>Aspetti e problemi sul ruolo delle politiche strutturali nello sviluppo economico-sociale dei Paesi dell'Unione Europea</i>	» 431
SALVATORE SIMONE VACCARO <i>Le frodi comunitarie nell'agroalimentare: il caso Italia</i>	» 445
GIULIA VASSALLO <i>Eugenio Colorni: "il sovversivo", "il confinato", "il latitante"</i>	» 455
<i>Gli Autori</i>	» 489

**L'ordinamento comunitario
di fronte alle sfide contemporanee**



La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul Trattato di Lisbona: uno sguardo alla posizione del PE e al ruolo delle Costituzioni nazionali*

Abstract

The Judgment of the German Federal Constitutional Court on the Treaty of Lisbon: Looking at the Position of PE and the Role of National Constitutions

The paper analyses the German Constitutional Court judgment of the 30 June 2009 on the Lisbon Treaty. It examines particularly the PE's representativeness. Although accepting the rightness of the Court's critics to the degressively proportional representation used in the PE's composition and stating the necessity of modifying it when giving the PE more powers, it affirms that under the PE's democratic legitimisation critics there's the idea that a democratic legitimisation by an European people is impossible because an European demos doesn't really exist.

The paper criticises, therefore, the new decision which states that the German constitution doesn't consent to an European Federation.

1. Introduzione

La sentenza del 30 giugno 2009¹ con la quale la Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) ha giudicato i ricorsi avverso la ratifica da parte della Germania del Trattato di Lisbona è, come è stato sottolineato da più parti², una pronuncia particolarmente ampia e complessa. Tutto sommato, pare addirittura sproporzionata, quanto a dovizia argomentativa, rispetto alle circoscritte conclusioni del dispositivo. Si tratta, infatti, di ben 421 paragrafi, connotati da numerosi *obiter dicta* volti, prevalentemente, a fare il punto sullo stadio d'avanzamento dell'integrazione europea e sui suoi possibili sviluppi.

La complessità e la lunghezza delle motivazioni, a fronte di un dispositivo limitato, fanno sì che la sentenza sia, se non contraddittoria o ambigua, senz'altro ambivalente. Questa caratteristica ha, probabilmente, reso possibile l'ampia maggioranza raggiunta sulle motivazioni (7-1) e, allo stesso tempo, consente che la decisione si presti a letture diverse della sua effettiva portata e delle sue prospettive. Letture diverse che si sono già manifestate anche tra i commentatori che pure han-

* Questo scritto è una prima rielaborazione, aggiornata a quella data, dell'intervento svolto nell'ambito della XII Summer school dell'Associazione Universitaria di Studi Europei, organizzata a Catania, 1-3 ottobre 2009, in collaborazione con l'Università degli studi di Catania e lo *Europe direct* catanese.

¹ Il testo della sentenza si può leggere, in lingua originale ed in una versione semi-ufficiale in lingua inglese dalla quale sono tratte le citazioni di seguito riportate, sul sito del Tribunale federale tedesco www.bundesverfassungsgericht.de, nonché in www.astrid-online.it, dove è riportata anche la traduzione italiana a cura di J. LUTHER.

² V. A. MANZELLA, *80 giorni dopo*, in www.astrid-online.it, p. 1 e A. PADOA-SCHIOPPA, *La Germania e l'Europa*, in *L'Unità europea*, luglio-agosto 2009, p. 1.

no in comune una considerazione favorevole del processo di unificazione europea, addirittura in una prospettiva di tipo federale³.

Non intendo effettuare un esame puntuale della sentenza, ma desidero limitarmi ad alcuni punti che, a mio avviso, risultano particolarmente rilevanti per le future prospettive del processo di unificazione europea. Per far ciò ritengo utile, anzitutto, per comodità del lettore, riassumere sinteticamente i tratti essenziali della sentenza, per fornirne almeno un'idea generale⁴.

La Corte costituzionale tedesca era chiamata (da ricorsi diretti di individui, di parlamentari, di gruppi parlamentari) a giudicare gli atti di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona: la legge di approvazione del trattato, quella di modifica di alcuni articoli della Costituzione tedesca e quella di estensione dei poteri delle due camere⁵.

La sentenza respinge tutti i ricorsi ad eccezione di alcuni tra quelli rivolti alla legge di estensione. Il parlamento tedesco deve avere maggior voce in capitolo nelle procedure di revisione semplificata dei trattati, nelle c.d. clausole passerella e nell'uso della clausola di flessibilità (poteri impliciti), in particolare il rappresentante della Germania nel Consiglio in questi casi dovrà essere autorizzato a votare dal proprio parlamento⁶. Un intervento, tutto sommato, di portata circoscritta⁷, che opera all'interno dell'ordinamento tedesco incidendo sul ruolo da attribuire al Parlamento, in un contesto nel quale le competenze attribuite da ciascuno Stato al rispettivo parlamento sono già da tempo diverse tra i vari stati membri dell'Unione Europea⁸.

I motivi dei ricorsi erano numerosi, sostanzialmente incentrati sull'affermata violazione di principi costituzionali fondamentali come democrazia, separazione dei poteri, tutela dei diritti inviolabili, stato sociale, fino alla perdita di sovranità dello stato tedesco. Il Tribunale li respinge (tutti, tranne l'eccezione già segnalata) mettendo in evidenza i limiti (spesso a suo avviso invalicabili) dell'Unione Europea e mostrando che, proprio perciò, le prerogative nazionali sono tutelate⁹.

³ A. PADOA-SCHIOPPA, *op. cit.*, p. 1 ss. e l'editoriale *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'unificazione europea*, in *Il Federalista*, n. 2/2009, p. 81 ss.

⁴ Per un approccio introduttivo alla sentenza in parola, molto utile risulta la lettura di F. LIBERATI, *La sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con il Grundgesetz: una guida alla lettura*, in *federalismi.it* n. 14/2009.

⁵ Per maggiori dettagli, v. L. CASSETTI, *Il "Sì, ma" del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell'integrazione europea*, in *federalismi.it* n. 14/2009, p. 3.

⁶ V. § 315 ss. in part. 319 e 366, nonché § 407 ss.

⁷ Nell'ambito di un commento nel complesso volto a ridimensionare la portata della sentenza, sottolinea come il dispositivo non incida sul diritto dell'Unione G.L. TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente «Lissabon Urteil»*, in *www.astrid-online.it*, p. 2.

⁸ In relazione al ruolo attribuito finora al Parlamento tedesco, v. A. ZEI, *Il ruolo del Parlamento tedesco nell'elaborazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in *Nomos*, n. 1-2, 2006, p. 133 ss. Nel medesimo numero della rivista v. numerosi interventi riferiti a vari parlamenti nazionali. Per una panoramica delle competenze in ambito europeo attribuite da ciascuno stato membro alle rispettive assemblee parlamentari v. *www.cosac.eu*.

⁹ M. P. CHITI, *Am Deutschen Volke. Prime note sulla sentenza del BundesVerfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania*, in *www.astrid-online.it*, p. 9 afferma efficacemente che «si salva la ratifica del Trattato di Lisbona tramite la "perfida" dimostrazione delle sue varie vacuità istituzionali, che non attentano al ruolo degli Stati membri come "Signori dei Trattati"».

2. I profili principali della sentenza

Un punto centrale dei ricorsi¹⁰ e, conseguentemente, delle motivazioni volte al rigetto degli stessi, è rappresentato dall'asserita violazione del principio democratico (§ 208 ss.) da parte del Trattato di Lisbona. Principio ritenuto fondamentale ed inviolabile (§ 216) dalla Costituzione tedesca, come peraltro dalla nostra e da tutte quelle dei Paesi a regime democratico, sul rispetto del quale da parte del processo di integrazione europea il Tribunale federale si era già pronunciato, ravvisandone la necessità, nel 1993, in occasione della sentenza sul Trattato di Maastricht¹¹.

La sentenza, quindi, insiste molto sul diritto di voto eguale come cardine del principio democratico (§ 268 ss.). Precisa, inoltre, quali siano i requisiti che una democrazia deve avere. In particolare sottolineando (§ 270) l'esigenza, in un regime democratico, che il popolo possa determinare l'esecutivo ed il legislativo in elezioni libere ed eguali¹² e che sia mantenuto un rapporto stretto tra poteri conferiti all'Unione Europea e livello di legittimazione democratica della stessa (§ 262¹³).

Al fine di verificare, tra l'altro, se tale principio sia violato dal conferimento di poteri all'Unione Europea conseguente all'adozione del Trattato di Lisbona, la Corte effettua un'analisi della natura giuridica, dell'organizzazione e della legittimazione dell'Unione alla luce della nuove norme. Forse anche per giungere alla conclusione della salvaguardia del principio democratico garantito dalla legittimazione riconducibile ai parlamenti degli stati membri, il Tribunale federale dà una lettura molto restrittiva, anche se sostanzialmente corretta, del sistema comunitario.

Per quanto riguarda la natura giuridica, la sentenza (§ 229 e 233) ribadisce, in continuità con la giurisprudenza precedente¹⁴, la natura di associazione di stati nazionali sovrani dell'Unione Europea (*Staatenverbund*¹⁵). Tale qualificazione, proseguono i giudici tedeschi, è confermata dal Trattato di Lisbona, in particolare dalla esplicita previsione del diritto di recesso, anche unilaterale, di ciascuno stato dall'Unione (§ 299, 329 ss., 233), peraltro ritenuto possibile anche prima¹⁶, pur se è

¹⁰ Probabilmente il punto centrale. Questa lettura è confermata anche da F. LIBERATI, *op. cit.*, p. 4, dove afferma che il percorso interpretativo della sentenza «conduce alla verifica del rapporto esistente tra gli standards di democraticità previsti dal *Grundgesetz* e quelli sinora raggiunti dalle Istituzioni europee».

¹¹ In proposito v. più estesamente F. LIBERATI, *op. cit.*, p. 5 e 6-7, dove si rileva la continuità di questa impostazione rispetto al giudizio del 1993. Per una versione in italiano della sentenza v. *Il Trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale*, trad. it. e note esplicative a cura di A. ANZON e J. LUTHER, in *Giur. cost.*, 1994, p. 677 ss. in part. v. § C.I.2., p. 689. La recente sentenza addirittura ipotizza, non senza fondamento, che si tratti di un principio talmente generale ed universale da poter vincolare anche il potere costituente esercitato da un popolo che si dà una nuova costituzione (§ 217).

¹² «In a democracy, the people must be able to determine government and legislation in free and equal elections».

¹³ «An increase of integration can be unconstitutional if the level of democratic legitimisation is not commensurate to the extent and the weight of supranational power of rule».

¹⁴ Lo sottolinea, anche a proposito di altri aspetti che vedremo, G.L. TOSATO, *L'integrazione*, cit., p. 4.

¹⁵ Sul significato del termine, utilizzato anche nel giudizio sul Trattato di Maastricht, v. *Il Trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco*, cit., p. 693, in part. nt. 8.

¹⁶ Lo sottolinea la stessa sentenza al § 330, dove richiama l'art. 54 lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969. In merito alla questione del recesso prima di Lisbona

possibile rilevare un mutamento del tono della sentenza rispetto al precedente relativo al Trattato di Maastricht¹⁷.

Tutti gli elementi che fanno dell'Unione Europea un soggetto con caratteristiche diverse dalle altre organizzazioni internazionali non sono quindi, almeno a mio avviso, ritenuti sufficienti dai giudici tedeschi a qualificarla in modo diverso: rispetto alle altre organizzazioni è più vicina alla soglia della statualità, è la confederazione più federale che esista, ma non è una federazione. Una posizione intermedia non viene presa in considerazione o, quanto meno, non è considerata rilevante.

A dimostrazione della natura di associazione dell'Unione Europea, la sentenza afferma inoltre, in vari paragrafi e sempre in coerenza con precedente giurisprudenza¹⁸, che gli Stati membri sono «i signori dei trattati», in quanto la loro modifica è nelle mani degli stati, che la fonte di legittimazione comunitaria sono i popoli degli stati membri e le loro costituzioni e ribadisce come l'ordinamento comunitario sia derivato¹⁹. Ribadisce, inoltre, il divieto di trasferire a livello europeo la c.d. *Kompetenz Kompetenz*, cioè il potere di decidere sull'estensione propria competenza, (§ 233) ed il rispetto del principio di attribuzione, inteso come stretto rispetto dell'ambito di competenza attribuito (§ 226).

L'estensione delle competenze dell'Unione Europea, in quanto associazione di stati sovrani, viene circoscritta mediante la nozione di «identità costituzionale» della Germania, considerata come esigenza di uno Stato sovrano di decidere autonomamente su di uno spazio sufficiente relativo a una serie di materie che derivano da una precedente intesa, fondata su cultura, storia e lingua, tra le quali la cittadinanza, l'uso della forza, gli strumenti fiscali e di spesa, i diritti fondamentali, il diritto penale, le questioni culturali, relative alla lingua, alla famiglia, all'istruzione, alla libertà di opinione e di associazione, alle questioni relative alla fede religiosa o all'ideologia ecc. (§§ 235 e, in particolare, 249).

La compatibilità del Trattato di Lisbona con il principio democratico proclamato dalla Legge Fondamentale è, al termine dell'analisi della *governance* dell'Unione Europea svolta dai giudici costituzionali, confermata (§ 274 ss.) per il prevalere delle fonti di legittimazioni nazionali (per la Germania soprattutto il *Bundestag*). Il PE viene visto come mera forma complementare di legittimazione per la presenza di un contingente nazionale (tedesco nel caso specifico) direttamen-

v., con ulteriori rinvii, B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 2001, p. 83. La disciplina esplicita delle modalità del recesso, a proposito della quale v. G. BUSIA, *Revisione del Trattato, ammissione di nuovi stati e recesso dall'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, p. 380 ss., costituisce, dunque, un rafforzamento della coesione, escludendo con la previsione di una procedura ed una tempistica *ad hoc* la legittimità, per il trattato, di recessi unilaterali di altro tipo.

¹⁷ A proposito delle valutazioni sull'irreversibilità dell'Unione v. S. LEIBFRIED e K. VAN ELDEREN, "And they shall Beat their Swords into Plowshares" – The Dutch Genesis of a European Icon and the German Fate of the Treaty of Lisbon, in *German Law Journal*, Volume 10 (2009) n. 8, p. 1304.

¹⁸ V. ancora G.L. TOSATO, *L'integrazione*, cit., p. 4.

¹⁹ V., tra i vari, il § 231 «... They [the Member States] therefore permanently remain the masters of the Treaties. In a functional sense, the source of Community authority, and of the European constitution that constitutes it, are the peoples of Europe with their democratic constitutions in their states. The "Constitution of Europe", the law of international agreements or primary law, remains a derived fundamental order...».

te eletto. Questa sottovalutazione del ruolo attuale del PE ma soprattutto di quello che potrebbe, in prospettiva, giocare al fine del rispetto del principio democratico denota un mutamento di posizioni rispetto alla sentenza sul Trattato di Maastricht nella quale il PE era considerato una necessità per fornire all'Unione Europea un ulteriore sostegno democratico e se ne auspicava un rafforzamento nel senso di una maggiore legittimazione e di una sua maggiore influenza sull'attività politica e legislativa della Comunità²⁰.

Il sistema comunitario in sé viene considerato democraticamente deficitario, se non per la legittimazione che gli deriva dagli organi nazionali. Non ha le forme proprie di una democrazia statale e non corrisponde al livello federale di una federazione (§§ 276-277). Questo fa sì che sia compatibile con la Legge Fondamentale, che riserva al parlamento tedesco la rappresentanza democratica. Il deficit democratico è, comunque, riconosciuto dal Tribunale federale che lo individua nella non assimilabilità del Consiglio ad una camera degli stati, né della Commissione ad un governo, mancandole la responsabilità verso la maggioranza di un corpo elettorale unitario (§ 271, 280²¹ 297)²².

Per quanto riguarda il PE la sentenza critica l'assenza di parità nel voto degli elettori. Si tratta di un atteggiamento almeno in parte nuovo rispetto al PE, che tenteremo di approfondire di seguito.

Nell'insieme, la sentenza valuta lo sviluppo della struttura istituzionale realizzata dal Trattato di Lisbona in parte contraddittorio, perché gli stati membri hanno perseguito la costruzione di un modello di stato federale non riuscendo però a creare la relativa base democratica, sotto forma di elezione eguale di un corpo rappresentativo del popolo e di un governo parlamentare europeo legittimato dal solo popolo dell'Unione (§ 296²³).

²⁰ Cfr. § C.I.2.b1) b2), in *Il Trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco*, cit., p. 690-691.

²¹ «Measured against requirements in a constitutional state, the European Union lacks, even after the entry into force of the Treaty of Lisbon, a political decision-making body which has come into being by equal election of all citizens of the Union and which is able to uniformly represent the will of the people. What is also lacking in this connection is a system of organisation of political rule in which a will of the European majority carries the formation of the government in such a way that the will goes back to free and equal electoral decisions and a genuine competition between government and opposition which is transparent for the citizens, can come about. Even after the new formulation Article 14.2 TEU Lisbon, and contrary to the claim that Article 10.1 TEU Lisbon seems to make according to its wording, the European Parliament is not a body of representation of a sovereign European people. This is reflected in the fact that it, as the representation of the peoples in their respectively assigned national contingents of Members, is not laid out as a body of representation of the citizens of the Union as an undistinguished unity according to the principle of electoral equality» (corsivo nostro).

²² A proposito dell'indirizzo politico e del ruolo della Commissione v. R. BALDUZZI, *Commissione Europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, 2005, p. 1077.

²³ «...It also contains contradictions because with the Treaty, the Member States follow the construction pattern of a federal state without being able to create the democratic basis for this under the Treaties in the form of the equal election of a representative body of representation of the people and of a parliamentary European government that is based on the legitimising power of a people of the Union alone».

3. *La rappresentatività democratica del Parlamento Europeo: un problema all'orizzonte*

Un'attenzione particolare merita l'argomento utilizzato dai giudici di Karlsruhe a proposito del PE. Nella sentenza si nega (§ 280 ss.) che, nonostante le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona al Trattato sull'Unione Europea²⁴, il PE possa rappresentare un popolo sovrano europeo (§ 280), ma lo si continua a considerare un'assemblea rappresentativa dei popoli degli stati membri (§ 284).

Questo a causa della previsione di una rappresentanza dei cittadini garantita «in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro» e massima di novantasei seggi²⁵. Tale sistema deve poi essere reso concretamente applicativo da una decisione unanime del Consiglio europeo, adottata su iniziativa del PE e con l'approvazione di quest'ultimo²⁶. Il PE ha già presentato una proposta di decisione, fatta propria dalla Conferenza intergovernativa, in base alla quale, nel rispetto della proporzionalità degressiva, il numero di abitanti²⁷ rappresentati da ciascun mandato parlamentare cresce in relazione all'aumentare della popolazione di ciascuno stato, con la conseguenza che il numero di abitanti rappresentati da parlamentari eletti nei vari stati sarebbe molto diverso, giungendo, tra gli eletti nel Paese più piccolo e quelli nel Paese più grande, ad un rapporto di 1 a 12²⁸.

Con questo sistema – rileva sostanzialmente il Tribunale federale tedesco – non è rispettata la parità tra gli elettori, intesa come uguaglianza del voto, necessaria all'interno di un medesimo popolo (per usare un termine meno impegnativo meglio, forse, parlare di corpo elettorale). Perciò i membri del PE sono rappresentanti delle rispettive quote nazionali, previamente concordate tra i rappresentanti degli stati membri, prima direttamente al momento della redazione del trattato²⁹, adesso in seno al Consiglio europeo e al PE sulla base dei criteri e con le procedure prima esposte in sintesi.

Tutto ciò – premette la sentenza – non viola, tuttavia, il principio democratico perché il Trattato di Lisbona non ha optato per una Costituzione federale, con al centro il PE come rappresentante di un nuovo popolo federale³⁰. L'Unione Europea, infatti, resta un'opera di stati democratici sovrani e quindi non è necessario che il sistema istituzionale europeo abbia una forma democratica analoga a quella di uno

²⁴ V. TUE versione consolidata, in GUUE, 9.5.2008, C115/13, art. 10 par. 1 «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e par. 2 comma 1 «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento Europeo»; nonché art. 14 par. 2 comma 1 «Il Parlamento Europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione».

²⁵ Cfr. l'art. 14 par. 2 comma 1 TUE come modificato dal Trattato di Lisbona.

²⁶ Così prosegue l'art. 14 par. 2 comma 2 TUE come modificato dal Trattato di Lisbona. Sul punto v. le considerazioni di L. CARBONE, L. COZZOLINO, L. GIANNITI, C. PINELLI, *Le istituzioni europee*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni*, cit., p. 225 ss.

²⁷ In questa proposta, tra l'altro, si tiene conto della popolazione e non più della cittadinanza, scelta non priva di mutamenti nella rappresentanza dei diversi stati, che non è possibile affrontare in questa sede.

²⁸ I termini della questione sono descritti dettagliatamente nel § 285 della sentenza, a cui si rinvia.

²⁹ V., da ultimo, l'art. 190 del TCE nel testo precedente il Trattato di Lisbona.

³⁰ § 277 «... *The Treaty of Lisbon has also decided against the concept of a European federal Constitution in which a European Parliament as the body of representation of a new federal people that would be constituted by this Constitution would be the focus...*».

stato, dove, viceversa, si deve garantire l'eguaglianza del voto. Requisito che può subire attenuazioni nell'ambito di una rappresentanza sovranazionale, come la sentenza qualifica quella del PE (v. § 278 e 279).

Quello relativo alla distribuzione tra gli stati membri dell'Unione Europea dei seggi del PE non è certo un argomento rilevante come appare dalla sentenza, che lo enfatizza eccessivamente, poiché molte altre sono le ragioni di *deficit* democratico dell'Unione Europea riconducibili al PE. È tuttavia un argomento da non sottovalutare, perché non privo di qualche fondamento³¹.

Non si può infatti dimenticare che il principio dell'eguaglianza del voto, sintetizzata dalla formula «one man, one vote; one vote one value»³² è ormai tradizionalmente considerato un elemento costitutivo della democrazia³³. Il principio va inteso nel senso della garanzia dell'eguaglianza del voto nella fase che precede la distribuzione dei seggi tra le forze politiche e che riguarda la loro ripartizione tra varie aree geografiche dell'entità da rappresentare, di solito corrispondenti a stati-membri, regioni o province, al fine di garantire la proporzionalità dei seggi assegnati a ciascuna area rispetto ad un parametro prestabilito (di solito la popolazione o i cittadini o gli iscritti alle liste elettorali). Non deve, viceversa, essere confuso con la formula elettorale utilizzata per trasformare i voti validamente espressi in seggi, anzi «la parità dei quozienti di rappresentanza, per il suo diretto collegamento con l'eguaglianza del voto (e salvo la concorrenza di altri valori meritevoli di tutela), costituisce un elemento essenziale per ogni sistema elettorale»³⁴.

Il principio dell'eguaglianza del voto così inteso concerne «la democraticità stessa di un regime». Ad esso si può derogare ma solo «quando ciò può essere giustificato da criteri di "ragionevolezza" e di "bilanciamento dei valori" (quali, ad es., la tutela delle minoranze e delle autonomie locali)». Se la deroga, quindi, non è ragionevole certamente la Costituzione che la prevede «non può essere considerata democratica, perché non si fonda su quella eguaglianza politica dei cittadini che costituisce una sorta di "pietra angolare" della democrazia»³⁵.

Negli stati federali (o ad autonomie costituzionalmente garantite) il principio dell'eguaglianza del voto deve essere contemperato con la tutela delle realtà statuali che compongono la federazione, alle quali deve essere garantita la rappresentanza³⁶. È questo il modello più simile a quello del PE e che, quindi, può essere

³¹ Lo rileva anche S. BONFIGLIO, *Prime note sulla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Libona*, in www.astrid-online.it, p. 3.

³² Per una rapida panoramica della dottrina e della giurisprudenza sul punto, F. LANCIESTER, *Voce Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1129, in part. nt. 102.

³³ Sulla logica dell'uguaglianza politica e sulla uguaglianza di voto nella fase decisionale, nella quale «a ogni cittadino deve essere garantita uguale possibilità di esprimere una scelta che sarà considerata di peso uguale a quello della scelta espressa da qualunque altro cittadino» come condizione essenziale per la democrazia v. R.A. DAHL, *Democracy and its critics* (1989), trad. it.: *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1997, p. 49 ss. e 156 ss. (corsivo dell'A.); nonché ID., *La democrazia procedurale*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1979, p. 7 ss. e N. BOBBIO, *Voce Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Milano, 1990, p. 294-295.

³⁴ In proposito v. A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Milano, 1998, p. 15 ss. e 69. Sulla rilevanza del rispetto dell'eguaglianza nella delimitazione e nel dimensionamento dei collegi elettorali v. altresì M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, p. 40 ss.

³⁵ Cfr. A. RUSSO, *op. cit.*, p. 11.

³⁶ A. RUSSO, *op. cit.*, p. 141.

utilizzato come riferimento, pur nella consapevolezza che l'Unione Europea non è uno stato federale. Un elemento oggettivo accomuna le due situazioni: le circoscrizioni, per il fatto di corrispondere a stati-membri, non sono modificabili e, quindi, la distribuzione dei seggi non può essere agevolata mediante il disegno delle circoscrizioni. Ciò comporta, innanzi tutto, l'esigenza di prevedere, in deroga al principio, un numero minimo di seggi, a tutela delle entità territoriali più piccole³⁷.

La soluzione adottata dagli stati federali di norma (le eccezioni non smentiscono la regola) è quella del c.d. bicameralismo strutturale, che riserva la rappresentanza democratica alla camera bassa (sia pure con qualche attenuazione, come per es. un numero minimo di seggi a stati che altrimenti non ne avrebbero), mentre alla camera alta spetta la rappresentanza degli stati a livello paritetico o comunque con una ponderazione tendente a sovrarappresentare i membri meno popolosi³⁸. Il modello che meglio rappresenta questa soluzione è, indubbiamente, quello degli Stati Uniti d'America. Laddove, da una parte viene prevista una rappresentanza perfettamente paritetica nel Senato, composto, come è noto, da due senatori per ogni stato³⁹, parità che gode della massima rigidità costituzionale possibile essendo previsto che essa possa essere modificata solo col consenso dello stato coinvolto⁴⁰ (la Costituzione USA quindi conferisce, sostanzialmente, un potere di veto a ciascuno stato rispetto alle modifiche del punto); d'altra parte, la Camera dei rappresentanti è composta in proporzione alla consistenza demografica di ciascuno stato, salvo il limite minimo di un rappresentante per stato, mentre la suddivisione dei seggi (*apportionment*) è soggetta ad una revisione periodica (decennale)⁴¹. È da rilevare, inoltre, come gli USA abbiano perseguito, attraverso vari metodi, la ricerca della proporzionalità perfetta nell'*apportionment* fra gli stati membri nella Camera dei rappresentanti⁴².

Uno squilibrio nella rappresentanza democratica può dunque essere tollerato nella camera bassa solo per tutelare valori paragonabili a quello dell'eguaglianza del voto che viene compresso e solo se la misura di tale compressione risulta ragionevole.

4. Peculiarità del processo di unificazione europea e possibili soluzioni al problema

Non si può negare che la situazione del processo di unificazione europea abbia delle caratteristiche peculiari, prima fra tutte la partecipazione al processo di popoli con forti identità nazionali⁴³, anche se va rilevato come nelle fasi iniziali delle e-

³⁷ A. RUSSO, *op. cit.*, p. 83.

³⁸ In relazione alla problematica in esame v. A. RUSSO, *op. cit.*, p. 141-142. Sul bicameralismo strutturale come metodo utilizzato negli stati federali per tutelare gli interessi degli stati membri, in specie dei più piccoli, v., per tutti, K. C. WHEARE, *Federal Government* (1963), trad. it.: *Del Governo federale*, Bologna, 1997, p. 163 ss. Per una panoramica complessiva ed esaustiva, oltre che recente, delle seconde camere non solo di tipo federale, v. la monumentale ricerca del Centro studi sul federalismo, J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (Eds.), *A world of second chambers*, Milano, 2006, *passim*.

³⁹ Art. I, sez. 3, comma 1, Cost. USA.

⁴⁰ Cfr. art. V Cost. USA.

⁴¹ Art. I, sez. 2. Sull'evoluzione della disciplina v. A. RUSSO, *op. cit.*, p. 144 ss.

⁴² Cfr. A. RUSSO, *op. cit.*, p. 150 ss.

⁴³ Lo fa notare G. MONTANI, *The Bundesverfassungsgericht sentence and the future of the European Union* (10/09/2009), in www.europesworld.org, p. 4.

sperienze federali classiche «la rappresentanza generale non abbia avuto quei caratteri che le sono stati successivamente riconosciuti»⁴⁴. Questa peculiarità comporta l'esigenza di adattare le categorie tradizionali al processo di unificazione europea, senza però rinnegarle.

La particolarità dovuta al carattere *sui generis* ed in evoluzione dell'Unione Europea è – a mio avviso – che tanto il Consiglio quanto il PE contengono, nella loro composizione e nelle relative procedure decisionali, elementi propri sia del principio internazionalistico di parità tra gli stati che del principio democratico.

Il Consiglio, da sempre, attenua il principio della rappresentanza paritetica tra stati (uno stato un voto) con il voto ponderato. Quando entreranno in vigore le disposizioni del TUE modificato dal Trattato di Lisbona⁴⁵ che introducono la c.d. “doppia maggioranza” si avrà una considerazione proporzionale del peso demografico di ciascuno stato addirittura maggiore di quella utilizzata nell'assegnazione dei seggi del PE, giacché al fine del raggiungimento della seconda maggioranza ogni Paese sarà rappresentato sulla base della propria effettiva consistenza. In seno al Consiglio sarà realizzato, dunque, un temperamento della rappresentanza per stato e di quella per consistenza demografica, anche se priva di legittimazione democratica diretta. Per certi aspetti, il Consiglio diventa un po' più simile alla seconda camera di uno stato federale. I motivi per cui non può essere considerato tale, piuttosto che quelli adottati dal Tribunale federale tedesco⁴⁶, riguardano l'assenza di separazione dei poteri⁴⁷ cagionata, tra l'altro, dalla previsione secondo cui il Consiglio oltre che funzioni co-legislative ha il controllo di gran parte delle funzioni normative ed esecutive delegate alla Commissione⁴⁸ oltre che dell'indirizzo politico comunitario.

Il PE, come abbiamo visto, è caratterizzato da una distribuzione dei seggi tra gli stati non sostanzialmente proporzionale ma con una proporzionalità detta degressiva che comporta una sovrarappresentazione degli stati tanto più accentuata quanto più piccola è la popolazione del Paese, a danno ovviamente degli stati più grandi. Un po' come se i seggi fossero ponderati tra gli stati in modo da produrre questo risultato. In parte questo può essere un residuo dell'origine che il PE trae dall'Assemblea

⁴⁴ Così S. MANGIAMELLI, *Il ruolo del Parlamento Europeo e il principio della democrazia rappresentativa*, in *Teoria del diritto e dello stato*, n. 1-2-3, 2008, p. 492.

⁴⁵ V. l'art. 16 par. 4, il quale prevede che a partire dal 2014 «per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 % dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65 % della popolazione dell'Unione».

⁴⁶ Non condivisibile in generale, ed addirittura incomprensibile nella sua ultima parte, risulta l'affermazione in senso contrario della sentenza tedesca, dove a metà del § 271 si legge che «*On the European level, the Council is not a second chamber as it would be in a federal state but the representative body of masters of the Treaties; correspondingly, it is not constituted according to proportional representation but according to the image of the equality of states*».

⁴⁷ Interessanti in proposito le considerazioni, riferite al testo destinato a divenire Trattato costituzionale poi ulteriormente indebolito col Trattato di Lisbona, di E. ROSSI, *Dai lavori della Convenzione europea significative convergenze su un nuovo assetto delle fonti comunitarie (ma Montesquieu è ancora in viaggio...)* (9 gennaio 2003), in www.forumcostituzionale.it

⁴⁸ Sul punto v. L. CIEFFI, *Integrazione tra autorità governanti con speciale riguardo al ruolo della Commissione, dei Governi e delle amministrazioni nazionali e regionali*, in AA. VV. *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Atti del XX Convegno annuale dell'A.I.C., Catania, 14-15 ottobre 2005, Padova, 2007, p. 229 ss. in part. 237, il quale peraltro nota come le riforme dei trattati (si riferisce al Trattato-Costituzione ma le osservazioni si possono trasferire automaticamente al Trattato di Lisbona) non mutino in maniera sostanziale i termini della questione, 235-236.

parlamentare di secondo grado, nell'ambito della quale ciascuno stato-membro inviava una delegazione composta da un numero predeterminato di parlamentari nazionali⁴⁹. Sta di fatto che il principio democratico dell'eguaglianza di voto risulta difficilmente derogabile se non in una misura contenuta, che in questo caso pare superata, al fine di garantire una rappresentanza agli stati più piccoli. Anche le peculiarità del processo di unificazione europea non sembrano potere superare questa osservazione, se non, come fanno i giudici tedeschi, in ragione dei limitati poteri del PE.

L'attuale composizione del PE rappresenta dunque un'anomalia rispetto a quanto accade per le camere basse rappresentative del corpo elettorale nel suo insieme. Nuove riflessioni su come superare il problema si renderebbero necessarie qualora il PE si vedesse attribuiti ulteriori poteri legislativi ma, soprattutto, se dovesse essere investito del compito (proprio, di norma, della camere basse) di concedere la fiducia ad un governo europeo.

Già alle condizioni attuali sarebbe possibile ridurre in misura potenzialmente significativa la disparità esistente tra gli elettori di diversi stati utilizzando, come già auspicava la sentenza "Maastricht" del Tribunale federale tedesco⁵⁰, lo strumento della procedura elettorale uniforme⁵¹, qualora si adottasse la decisione di riservare una percentuale significativa di seggi ad un collegio unico europeo⁵² rispetto al quale tutti gli elettori europei sarebbero posti in condizioni di parità. Un meccanismo del genere avrebbe inoltre effetti positivi nel senso della nascita di un dibattito e quindi di un'opinione pubblica, nonché di un sistema di partiti effettivamente sovranazionali.

5. *La rappresentatività del PE: questione di seggi o di un'idea di popolo?*

In relazione alla rappresentatività del PE pare di gran lunga più preclusiva della menzionata questione sulla ripartizione dei seggi una posizione che, pur non riportata esplicitamente, aleggia nella sentenza a proposito della sua legittimazione. È, in realtà, il vero presupposto teorico delle critiche alla rappresentatività del PE, anche se lo si coglie solo tra le righe della pronuncia⁵³. Si tratta dell'idea che non possa esserci legittimazione parlamentare da parte di un popolo europeo in quanto non esiste un *demos* europeo⁵⁴, sostanzialmente perché non può esistere un popolo

⁴⁹ Una rapida ricostruzione dell'evoluzione del PE in S. MANGIAMELLI, *Il ruolo*, cit., p. 497 ss., in part. con riferimento alla competenza elettorale p. 498.

⁵⁰ Cfr. *Il Trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco*, cit., p. 692, C.I.2. b1).

⁵¹ Art. 190 § 4 TCE, ora art. 223 § 1 TFUE.

⁵² In merito alle vicende della procedura elettorale uniforme v. D. PASQUINUCCI, L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale, 1979-2004*, Bologna, 2004, p. 43 ss. in part. sulla proposta di circoscrizione unica avanzata nel 1998 da una Risoluzione del PE, p. 71.

⁵³ Non manca di notarlo R. DIKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *federalismi.it* n. 14/2009 p. 3 e soprattutto p. 8, dove nel sottolineare il passo (tratto dal citato § 280) in cui il Tribunale sostiene che il PE non è un corpo rappresentativo di un popolo europeo sovrano, aggiunge «che non esiste». La valutazione è ribadita in R. DIKMANN, *Costituzione e democrazia in Europa. Verso (e dopo) il referendum irlandese*, in *federalismi.it* n. 18/2009 p. 1 e 3.

⁵⁴ Sul punto v. A. V. BOGDANDY, *I principi costituzionali dell'Unione Europea*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2005, II, 574 ss. in part. 594.

al di fuori del quadro nazionale⁵⁵. La sentenza non dice esplicitamente questo, si limita a rilevare (§ 251) come non esista (nonostante stia crescendo una sfera pubblica comune) un'opinione pubblica europea e che la percezione pubblica delle questioni e delle leadership politiche resta connessa a modelli legati allo stato-nazione: lingua, storia e cultura⁵⁶. Il tutto in un contesto in cui, afferma la Corte, non c'è un soggetto di legittimazione autonoma per l'autorità dell'Unione Europea (§ 232)⁵⁷. Tuttavia, le conclusioni a cui giunge sembrano affondare le proprie radici nella menzionata corrente di pensiero.

Se consideriamo, poi, che l'unico profilo di accoglimento della sentenza riguarda l'esigenza di rafforzare i poteri di controllo parlamentare sulle revisioni semplificate dei trattati ed anche sui c.d. poteri impliciti, un altro tassello depone nel senso indicato. D'altronde se non è possibile democratizzare l'Europa attraverso il Parlamento eletto a quel livello, perché privo di rappresentatività non esistendo un popolo di riferimento, l'unica alternativa è quella di coinvolgere sempre più i parlamenti nazionali, in quest'ottica unici detentori di un'effettiva legittimità democratica, conferita dai popoli nazionali, gli unici esistenti. Si tratta di una tendenza molto diffusa in dottrina ed ormai risalente ai primi anni '90, fondata sulla (discutibile) premessa teorica dell'impossibilità per il PE di dare una sufficiente legittimazione democratica all'integrazione europea, anche «perché il semplice incremento di dimensioni dell'azione politica – da nazionale ad europeo – comporta una perdita di democrazia», tesi che, almeno in parte, è suffragata dalla sentenza del Tribunale federale tedesco sul Trattato di Maastricht e da quella odierna⁵⁸.

⁵⁵ È una questione ampiamente dibattuta e che non ha senso affrontare in questa sede. Ricordiamo soltanto, come particolarmente emblematico delle posizioni contrapposte, il celebre scambio di opinioni tra due giuristi tedeschi, cfr. D. GRIMM, *Braucht Europa eine Verfassung?*, conferenza tenuta alla Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 19 gennaio 1994 e J. HABERMAS, *Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm*, in Id., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main, 1996, trad. it.: D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?* e J. HABERMAS, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996. Preme solo rilevare come pare che in quest'occasione essa abbia fatto breccia anche nelle valutazioni dei giudici costituzionali tedeschi al contrario di quanto era accaduto, come abbiamo visto, nella sentenza "Maastricht".

⁵⁶ «...it cannot be overlooked, however, that the public perception of factual issues and of political leaders remains connected to a considerable extent to patterns of identification which are related to the nation-state, language, history and culture».

⁵⁷ «...there can be no independent subject of legitimisation for the authority of the European Union which constitutes itself, so to speak, on a higher level, without being derived from an alien will, and thus out of its own right».

⁵⁸ In questo senso, per tutti e con numerosi rinvii, M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione Europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in AA.VV., *L'integrazione*, cit., p. 104-110, in part. p. 107. Una lettura della recente sentenza del *Bundesverfassungsgericht* che ne esalta, condividendoli ampiamente, i profili di delegittimazione del PE a favore del ruolo dei singoli parlamenti nazionali nel circuito decisionale europeo in R. DIKMANN, *Integrazione europea*, cit., p. 8 e 13-14. In senso critico rispetto a questa tendenza volta al coinvolgimento dei parlamenti nazionali a scapito del ruolo del PE e dell'impostazione teorica che le sta dietro S. MANGIAMELLI, *Il ruolo del Parlamento Europeo*, cit., p. 505 ss.

6. Dopo Lisbona: la federazione europea e le costituzioni nazionali

Nella sentenza in discussione si può cogliere, inoltre, un mutamento della giurisprudenza del tribunale tedesco o, quanto meno, l'esplicitazione di un nuovo elemento, che rende più complesso l'avanzamento del processo di unificazione in senso federale.

Il *Bundesverfassungsgericht* (§ 225 e 227) ribadisce l'orientamento europeista della Legge Fondamentale che dispone, nel preambolo e all'art. 23 (ma anche con l'art. 24), il perseguimento dell'obiettivo dell'Europa unita. Gli organi costituzionali tedeschi non hanno dunque discrezionalità politica nel decidere se partecipare o meno al processo di integrazione europea.

Poiché la Legge Fondamentale, però, non dice nulla sul carattere definitivo che potrebbe o dovrebbe avere l'unità europea, dalla stessa indicata come obiettivo costituzionale, finora non pareva escluso un'eventuale sviluppo in senso federale⁵⁹. La giurisprudenza precedente, infatti, ed in particolare la sentenza relativa al Trattato di Maastricht, pone come precisa ipotesi sugli sviluppi dell'unificazione europea il rispetto del principio democratico, almeno nella misura in cui non esclude che l'Unione possa «diventare uno Stato federale» anticipando le condizioni alle quali, nel rispetto della Legge Fondamentale, dovrebbe essere «subordinata la eventuale futura creazione di uno Stato federale europeo ed in particolare la condizione del rispetto, pieno e totale, del principio democratico»⁶⁰.

È su questo punto che la sentenza sul Trattato di Lisbona mostra un netto cambiamento⁶¹. Pur ribadendo l'esigenza di un equilibrio tra la natura e la portata dei poteri sovrani dell'Unione Europea e il grado di legittimazione democratica (§ 264), la recente pronuncia indica ulteriori limiti costituzionali al cui rispetto deve ritenersi subordinata la possibilità per la Germania di costituire uno stato federale europeo.

Essa afferma, infatti:

- a) che la Legge Fondamentale non consente agli organi che agiscono per la Germania di abbandonare il diritto all'auto-determinazione del popolo tedesco

⁵⁹ A dimostrazione dell'interpretazione particolarmente restrittiva dell'apertura europea della Legge Fondamentale da parte di questa sentenza, L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione Europea*, in www.astrid-online.it, mette in evidenza (p. 9) come fino all'introduzione dell'art. 23, avvenuta col Trattato di Maastricht, «la clausola che aveva permesso il processo di integrazione» era quella dell'art. 24 «in tutto simile nel dispositivo a quello del nostro art. 11», ora interpretata solo con riferimento alla partecipazione tedesca a Nato ed Onu, sottolineando in particolare come in virtù del solo art. 24 (e senza contestazioni, possiamo aggiungere) sia avvenuta la ratifica tedesca del Trattato sulla Comunità Europea di Difesa che, come l'Autore ricorda a p. 1, tramite l'art. 38 avrebbe consentito una decisa svolta in senso federale del processo di integrazione europea. Sul progetto di comunità politica v. l'analisi giuridica di M. MAZZIOTTI, *Il progetto di statuto della Comunità europea*, in *Arch. Giur.*, 1953, fasc. 1-2, p. 3 ss.; per un'accurata ricostruzione storico politica di quelle vicende v. D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'unione*, Milano, 1993.

⁶⁰ Lo rileva G. U. RESCIGNO, *Il Tribunale costituzionale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3119. In questo senso anche G. COCCO, *L'Europa dei tre disincanti*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 93.

⁶¹ Lo nota L. S. ROSSI, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca. Integrazione europea al capolinea?*, in www.affarinternazionali.it (22/7/2009), p. 2 dove rileva che all'epoca della sentenza Maastricht la Corte sembrava lasciare aperta la possibilità di un'evoluzione verso uno Stato federale europeo.

sotto forma della sovranità della Germania nell'ambito del diritto internazionale per unirsi in uno stato federale⁶². A causa del trasferimento irrevocabile di sovranità ad un nuovo soggetto questo passaggio è riservato, concludono i giudici di Karlsruhe, esclusivamente alla volontà del popolo tedesco direttamente espressa (§ 228⁶³, ma anche 263⁶⁴);

- b) che la Costituzione tedesca prevede un'altra via per l'integrazione europea, basata sulla partecipazione ad una associazione di stati nazionali sovrani, soggetta alle disposizioni degli stati membri e fondata sulla legittimazione democratica dei popoli degli stessi (§ 229⁶⁵).

Queste frasi lasciano intendere che il Tribunale federale tedesco ritiene che la Legge Fondamentale permetta l'integrazione europea tramite un'associazione di stati nazionali sovrani (*Staatenverbund*), pur spinta al limite della statualità, come accade per l'Unione Europea, ma non consenta, nemmeno con procedure di rango costituzionale, la realizzazione di una federazione europea⁶⁶, obiettivo che sarebbe quindi assolutamente inammissibile per la Legge Fondamentale⁶⁷. Mentre, non risulta chiarissimo il riferimento all'esigenza di ricorrere, per unirsi in uno stato federale, alla volontà direttamente espressa dal popolo tedesco, che in prima battuta

⁶² In sostanza, quindi, forme più strette di unificazione non sarebbero ammissibili secondo la lettura che dà della Costituzione tedesca la sentenza, nemmeno con procedure di revisione costituzionale: in questo senso M. BOTHE, *Integrazione europea e patriottismo parlamentare*, in www.affariinternazionali.it (19/8/2009), p. 1.

⁶³ «...The Basic Law does not grant the bodies acting on behalf of Germany powers to abandon the right to self-determination of the German people in the form of Germany's sovereignty under international law by joining a federal state. Due to the irrevocable transfer of sovereignty to a new subject of legitimisation that goes with it, this step is reserved to the directly declared will of the German people alone».

⁶⁴ «If however, the threshold to the federal state and to the waiver of national sovereignty were transgressed, which would in Germany require a free decision of the people beyond the present applicability of the Basic Law, democratic requirements would have to be complied with on a level which would have to completely fulfil the requirements placed on the democratic legitimisation of a union of rule organised by a state. This level of legitimization could no longer be prescribed by national constitutional orders».

⁶⁵ «The current constitution shows a different way: it aims for Germany's integration pari passu into state systems of mutual security ... and for Germany's participation in the European unification. Article 23.1 of the Basic Law underlines, like Article 24.1 of the Basic Law, that the Federal Republic of Germany takes part in the development of a European Union which is designed as an association of sovereign national states (*Staatenverbund*) to which sovereign powers are transferred. The concept of *Verbund* covers a close long-term association of states which remain sovereign, an association which exercises public authority on the basis of a treaty, whose fundamental order, however, is subject to the disposal of the Member States alone and in which the peoples of their Member States, i.e. the citizens of the states, remain the subjects of democratic legitimisation».

⁶⁶ Questa opinione è confermata dal § 376 «... To the extent that the development of the European Union in analogy to a state would be continued on the basis of the Treaty of Lisbon, which is open to development in this context, this would be in contradiction to constitutional foundations. Such a step, however, has not been made by the Treaty of Lisbon» (corsivo nostro).

⁶⁷ Pur non essendo questa la sede per discutere la corretta interpretazione della Costituzione tedesca sul punto, non si può non condividere almeno l'amara constatazione di S. LEHRRIED e K. VAN ELDREIN, "And they, cit. p. 1303, che scrivono «Ironically, the Court used the constitution's immutability clause (Art. 79 (3) of the Basic Law) to justify the ruling. In so doing, it created an implicit analogy between the Nazi takeover and European integration, because the immutability clause was originally designed to protect the constitution from the sort of perversion and distortion that occurred during Hitler's reign».

può indurre a pensare ad un riferimento a una procedura referendaria⁶⁸, considerato anche che l'idea di effettuare plebisciti sull'Europa è ormai un ritornello ricorrente.

Certo, l'esigenza di una fase costituente per la redazione della costituzione di una federazione europea e di un coinvolgimento democratico dei popoli degli stati che vanno ad accettare l'adesione alla federazione o, comunque, ulteriori sviluppi del processo di unificazione in questa direzione, è perfettamente comprensibile. Ma quest'obiettivo è raggiungibile anche in un quadro di rispetto delle Costituzioni vigenti, se si ritiene che l'obiettivo federale europeo non sia in contrasto con le stesse ma, anzi, rappresenti la modalità per conciliare il principio democratico e l'unificazione europea⁶⁹.

In questo contesto, in relazione alle singole carte fondamentali, potrebbe essere, al limite, necessario prevedere procedure di rango costituzionale, eccezionali e dunque ideate *ad hoc*, che pur non essendo incostituzionali per violazione dei principi fondamentali, possano all'occorrenza realizzare le rotture costituzionali⁷⁰ necessarie all'avanzamento del processo di unificazione, rimanendo comunque nel solco della costituzione vigente, addirittura realizzandone una delle finalità fondamentali. Con riferimento all'ordinamento italiano ed a titolo puramente esemplificativo, troviamo due casi considerati di rottura costituzionale. Rotture del genere sono state ritenute quelle previste dalle L. cost. n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997 – istitutive delle commissioni bicamerali per le riforme costituzionali dette, rispettivamente, "De Mita-Iotti" e "D'Alema" – che disponevano un procedimento di revisione costituzionale diverso da quello "normale", anche se altrettanto rinforzato⁷¹. La stessa valutazione di rottura costituzionale⁷² è stata data di un caso che ancor più si avvicina a quello qui ipotizzato: ci riferiamo alla L. cost. n. 2 del 1989, con cui fu indetto un referendum d'indirizzo sull'attribuzione di un mandato costituente al PE⁷³. Dunque, anche con l'eventuale previsione di consultazioni popolari o dell'elezione di un'assemblea *ad hoc*, ma sempre nel quadro della legittimità costituzionale.

⁶⁸ In questo senso, G.L. TOSATO, *L'integrazione europea*, cit., p. 9, il quale interpreta il paragrafo in esame come un divieto al passaggio ad uno stato federale con legge costituzionale, possibile solo mediante una pronuncia referendaria dei cittadini tedeschi.

⁶⁹ Per quanto riguarda la Costituzione italiana, per molti versi simile a quella tedesca, la considera compatibile con un'evoluzione federale dell'unificazione europea V. ONIDA, *Voce Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, p. 334. Più ampiamente argomenta la tesi dell'esistenza di una direttiva costituzionale in senso federalista europeo G. GEMMA, *Giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria (1964-1976) e superamento della sovranità nazionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1977, p. 1175 ss., in part. p. 1185. In proposito ci sia, infine, consentito rinviare anche a S. ALOISIO, *Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea* in M. MASCLA, A. PAPISCA (a cura di), *Il processo costituente in Europa - dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, 2000, p. 159 ss.

⁷⁰ Con questo termine ci riferiamo a deroghe singolari alla Costituzioni caratterizzate prevalentemente dalla loro eccezionalità rispetto alla regola su cui incidono ma non contrarie ai fini della Costituzione, anzi dirette a salvarli: in questo senso v. C. MORTATI, *Voce Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, Vol. XI, Milano, 1962, p. 191-192.

⁷¹ In questo senso v., di recente, M. CAVINO, *Appunti per una riflessione intorno a convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Teoria del Diritto e dello Stato*, n. 1-2-3, 2008, p. 128 ss.

⁷² In questo senso B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento Europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 319 ss., in part. p. 322; nonché T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, X ed. interamente riveduta da G. SILVESTRI, Milano, 2000, p. 332.

⁷³ Sulla legge costituzionale in questione si veda P.F. LOTITO, *Commento alla l. cost. 3 aprile 1989 n. 2*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Disp. transitorie e finali I-XVIII - Leggi cost. e di revisione cost. 1948-1993*, Bologna-Roma, 1995, p. 574 ss.

Viceversa, se davvero secondo i giudici di Karlsruhe la realizzazione della federazione europea è del tutto costituzionalmente illegittima (vale a dire non praticabile con procedure di revisione costituzionale) allora il richiamo al popolo tedesco non può essere altro che l'idea che debba essere esercitato il potere costituente (ipotesi peraltro prevista dall'art. 146 Legge Fondamentale) e che nulla possa essere deciso nell'ambito del potere costituito, neanche con procedure eccezionali⁷⁴.

In effetti, se si ritiene che un avanzamento federale non sia costituzionalmente legittimo non si può che prevedere un atto in grado di interrompere la continuità dell'ordinamento costituzionale, fondandone un altro ad esso alternativo se non contrapposto.

Il problema della costituzionalità, o meno, di un'evoluzione in senso compiutamente federale del processo di unificazione europea non deve essere sottovalutato.

È vero che un processo costituente europeo, in quanto tale, troverebbe – in caso di successo – legittimazione da sé⁷⁵. Ma non è secondario considerarlo, alla luce degli ordinamenti costituzionali nazionali, un atto costituzionalmente illegittimo (come sembra fare il *Bundesverfassungsgericht*) o piuttosto ritenere che esistano margini di ammissibilità di un tale processo in un'ottica di legittimità costituzionale interna e, quindi, di una sostanziale continuità tra gli ordinamenti costituzionali nazionali ed europeo. Infatti, se è indiscutibile che un processo costituente, ove avesse la forza *politica* di imporsi, trarrebbe la sua legittimazione dal consenso ottenuto, è altrettanto evidente che la possibilità di arrivare senza soluzione di continuità *giuridica* alla Federazione europea agevolerebbe notevolmente la concreta realizzabilità di quest'obiettivo⁷⁶.

Un conto è, infatti, dovere operare un sovvertimento dell'ordinamento costituzionale vigente, un altro dare attuazione concreta ad un principio, un valore, una direttiva che risulta già ricavabile dalla carta fondamentale, anche se non immediatamente operativa. In quest'ultimo caso si realizza un progetto costituzionale. Nell'altro si opera contro. E allora, che maggioranze dovrebbero essere necessarie? Fino a che punto potrebbe spingersi la resistenza dei contrari?⁷⁷

⁷⁴ L. S. ROSSI, *La sentenza*, cit., p. 2, considera la possibilità che si voglia fare riferimento ad un'ipotesi "rivoluzionaria" e del tutto al di fuori della Costituzione vigente, che forse verrebbe del tutto superata da una tale procedura.

⁷⁵ Nel senso di una legittimazione retrospettiva delle vicende – sembra di capire inizialmente illegittime e successivamente sanate – che potrebbero determinare l'affermazione di un potere costituente europeo, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale I. L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, p. 288.

⁷⁶ L'esigenza di studiare il procedimento idoneo, secondo i principi del diritto internazionale e del diritto costituzionale generale, per arrivare praticamente, *senza soluzione di continuità giuridica*, alla costituzione legale della Federazione europea è sottolineata da P. CALAMANDREI, *La convocazione dell'assemblea costituente europea*, (1948) ora in *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966, p. 440 (corsivo dell'Autore).

⁷⁷ L. S. ROSSI, *La sentenza*, cit., p. 2, sottolinea che in siffatto contesto «sarebbe probabilmente legittimo il "diritto di ribellione"» (è evidente il riferimento all'art. 20 c. 4 della Legge Fondamentale, evocato anche dalla sentenza in esame) verso modifiche extracostituzionali in senso federale.

7. *Considerazione finale*

Le conclusioni a cui perviene la Corte tedesca sono fondate, in ultima analisi – e non potrebbe essere diversamente – sulla concezione di sovranità (e di stato e di popolo) che i giudici fanno propria. È probabilmente questo un punto su cui sarà necessario riflettere, anche al di fuori dei confini tedeschi, per consentire al processo di unificazione europea di oltrepassare quella soglia dell'unione politica alla quale, in 50 anni di piccoli passi, è ormai giunto. Senza drammatizzare però, a mio avviso, il salto federale, ponendolo in alternativa netta con le tradizioni statuali (in alcuni casi antichissime) dei Paesi europei, ma al contrario considerandolo in perfetta continuità con questo passato.

La partecipazione politica nell'Unione Europea: elezioni europee e transnazionalità dell'elettorato

Abstract

Political Participation in the European Union: European Elections and Trans-national Electorate

Although the European citizenship is juridically founded on the national ones, it cannot actually be considered a direct expression of them. For that reason, European citizens' political rights – especially the right to vote for the European Parliament – should be enjoyed regardless of national citizenship. Two 2006 decisions of the Court of Justice (*Matthews* and *Eman and Sevinger*) should be interpreted according to this view: they both show that the right to vote is no longer deeply linked to the *status* of national citizen, as the criterion of residence is slowly finding its way at national and European level. This is the purpose of Directive 93/109/EC, laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not national. The integral application of the Directive is actually slow and difficult and the European citizens are not fully aware of those rights that it ascribes to them. Nevertheless, even a slight increase of the transnational dimension of voting can be considered a clue of the progressive enhancement of the awareness that European citizens belong to a supranational community, as well as of the gradual constitution of a European *demos*.

1. Cittadinanza europea e partecipazione politica

Il Trattato di Maastricht – con gli artt. 17 ss. TCE istitutivi della cittadinanza europea – ha conferito riconoscimento formale a un principio le cui premesse erano insite già nella nascita stessa della Comunità europea: il principio di non discriminazione a motivo della nazionalità. Grazie alle norme del Trattato e alla successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia, si è venuta a delineare una nozione di cittadinanza europea come figura dinamica che, almeno in prospettiva futura, potrebbe evolversi nel senso di scardinare il tradizionale nesso fra nazionalità e diritti. Infatti, con l'istituzione della cittadinanza europea, l'appartenenza ad un territorio e ad una comunità definiti da confini nazionali è per la prima volta riferita ad un'entità di tipo sovranazionale. Non può tuttavia trascurarsi il fatto che, comunque, la cittadinanza europea trovi il suo fondamento giuridico nelle cittadinanze nazionali e, di conseguenza, i diversi criteri e modalità con cui i singoli ordinamenti statuali conferiscono la cittadinanza nazionale – e, di riflesso, quella europea – influenzano la possibilità che lo *status* di cittadino europeo, con i conseguenti diritti e i doveri, possano essere riconosciuto con maggiore o minore facilità. Da ciò deriva l'esigenza di pervenire ad una armonizzazione, sia pure parziale, dei criteri di attribuzione delle cittadinanze nazionali, anche se finora non ci si è mossi in tale direzione (Triggiani, 449-450).

Tradizionalmente, la nozione di cittadinanza insita in tutte le Costituzioni moderne, basate sul principio della sovranità popolare, presuppone la tendenziale coincidenza fra "popolo" titolare della sovranità e "corpo elettorale" titolare dei diritti politici. Quindi, tutte le Costituzioni contemporanee – salvo rare eccezioni –

riconoscono l'inviolabilità dei diritti elettorali e la loro protezione costituzionale soltanto ai propri cittadini, sebbene non vietino espressamente l'estensione di tali diritti ai non cittadini. Questa visione della cittadinanza, di tipo giuridico-formale, convive con quella di tipo storico-sostanziale secondo cui i membri della comunità politica sono identificati in base ai legami concreti che li legano – il comune patrimonio storico e culturale – anche a prescindere dalle disposizioni di legge relative all'attribuzione della cittadinanza. Un ordinamento autenticamente democratico, quindi, dovrebbe consentire a tutti coloro che fanno sostanzialmente parte della comunità politica di partecipare all'assunzione delle decisioni pubbliche. Nella realtà, però, abbiamo da una parte individui che, pur non essendo formalmente cittadini, fanno a tutti gli effetti parte della comunità politica e nonostante questo sono esclusi dal diritto di voto e, in generale, dai diritti di partecipazione politica: si pensi, ad esempio, al caso degli stranieri residenti di lungo periodo. Dall'altra parte, abbiamo individui che, pur non facendo più parte della comunità politica (i cittadini residenti permanentemente all'estero), mantengono con la madrepatria uno speciale collegamento giuridico e mantengono la titolarità dei diritti di partecipazione politica (Grosso 2001, 24-30 e 81).

Se dall'ottica degli Stati nazionali si passa a quella dell'Unione Europea, le medesime considerazioni possono valere nel senso di conferire vigore all'ipotesi per cui la cittadinanza europea – o almeno taluni diritti di partecipazione politica – dovrebbe poter essere riconosciuta anche a coloro che, pur non possedendo la cittadinanza di uno degli Stati membri, sono sostanzialmente legati alla comunità politica europea. Solo in tal modo l'Unione Europea potrebbe essere definita autenticamente democratica.

In effetti, il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 aveva raccomandato che gli Stati membri pervenissero, come obiettivo a lungo termine, ad un accordo secondo cui ai cittadini dei Paesi terzi che avessero soggiornato legalmente in maniera prolungata in uno degli Stati membri dell'UE potesse essere offerta l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro di residenza e, di conseguenza, anche la cittadinanza dell'Unione ed i diritti ad essa connessi. Finora, in realtà, a tale indicazione non è stato dato seguito, anche se nella quarta relazione sulla cittadinanza dell'Unione¹ la Commissione Europea ha auspicato che, poiché il diritto di libera circolazione nel territorio dell'UE è stato esteso anche ai cittadini della Svizzera e dei Paesi EFTA (Norvegia, Islanda, Liechtenstein), ad essi dovrebbero essere garantiti anche i diritti elettorali. Inoltre, nell'ottica della Commissione, il diritto di elettorato attivo e passivo a livello nazionale e regionale nello Stato membro di residenza dovrebbe essere garantito a tutti i cittadini dell'Unione. Una prospettiva, questa, che scardinerebbe radicalmente il nesso fra diritti politici e cittadinanza.

In base alla relazione della Commissione, il 15 dicembre 2005 la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo ha approvato una proposta di risoluzione² nella quale, fra le altre cose, si invitavano gli Stati

¹ La Commissione Europea pubblica ogni tre anni una relazione sulla cittadinanza dell'Unione, secondo quanto disposto dall'art. 22 TCE. La quarta relazione sulla cittadinanza dell'Unione corrisponde alla COM(2004)695 def. del 26 ottobre 2004, relativa al periodo maggio 2001 – aprile 2004.

² A6-0411/2005. Relatore: Giusto Catania.

membri a riflettere sulla possibilità di stabilire un legame più forte tra residenza legale permanente e ottenimento della cittadinanza nazionale ed europea, auspicando un maggiore coordinamento fra gli Stati membri quanto ai criteri generali e alle procedure di acquisizione della cittadinanza, onde garantire una maggiore equità nell'accesso degli stranieri alla cittadinanza dell'Unione. La proposta sottolineava come la costruzione di uno spazio politico e di una cittadinanza corrispondenti agli sviluppi contemporanei della democrazie implicasse anche il riconoscimento dei diritti politici a chiunque risiedesse legalmente e stabilmente nel territorio dell'Unione Europea e si prefiggeva come scopo il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione in funzione della residenza, chiedendo pertanto agli Stati membri di discutere quanto prima dell'attribuzione a tutti i cittadini europei dei diritti elettorali a livello nazionale e locale, amministrativo e politico, nello Stato di residenza. Infine, la proposta sosteneva che i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi residenti in modo permanente nell'Unione Europea da oltre cinque anni avrebbero dovuto poter votare e candidarsi alle elezioni al Parlamento europeo, nonché partecipare alle elezioni nello Stato di residenza alle medesime condizioni dei cittadini dell'Unione. Tuttavia, il 17 gennaio 2006 la proposta di risoluzione è stata respinta dall'assemblea con 347 voti contrari, 276 favorevoli e 22 astensioni. Un esito forse prevedibile, che tuttavia ha segnato una battuta di arresto nel cammino verso l'attribuzione di diritti politici a livello europeo prescindenti dalla cittadinanza nazionale. Tant'è che nella quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione³ – l'ultima delle relazioni pubblicate finora – non compare alcun cenno alla prospettiva di estensione della cittadinanza dell'Unione ai cittadini di Paesi terzi.

Del resto, l'istituto della cittadinanza europea e i diritti ad essa connessi sono stati previsti dal Trattato di Maastricht essenzialmente al fine di costituire un veicolo di integrazione per il migliore funzionamento del mercato comune; uno scopo, quindi, eminentemente funzionale ad esigenze di carattere economico, che tuttavia conferisce alla cittadinanza europea un'intrinseca debolezza dal punto di vista politico. Né tale impostazione varia pur considerando che il Trattato di Lisbona ha incluso la democrazia rappresentativa fra i principi fondamentali di diritto dell'UE⁴ sulla falsariga di quanto a suo tempo disposto dall'art. I-46 del "defunto" Trattato-Costituzione, poiché non sono state comunque stabilite regole comuni circa i requisiti per l'accesso ai diritti elettorali e le cause della loro sospensione o perdita (Starita, 516-517). L'Unione Europea, infatti, non ha alcuna competenza relativamente all'acquisto e alla perdita della cittadinanza, dato che essa consegue automaticamente alla cittadinanza di uno degli Stati membri; l'accettazione di tale *status* da parte dei singoli soggetti è del tutto irrilevante, nel senso che nessuno può rinunciare alla cittadinanza europea senza nel contempo rinunciare anche alla cittadinanza nazionale (Carchidi, 110). L'unico limitato elemento di novità nel senso del rafforzamento dell'istituto della cittadinanza europea, che potrebbe essere interpretato come un allentamento del legame con la cittadinanza nazionale, è costituito dall'art. 9 TUE modificato con il Trattato di Lisbona, secondo cui la cittadinanza dell'Unione "si aggiunge" alla cittadinanza nazionale, mentre l'attuale art. 17 TCE, n. 1, stabilisce che la cittadinanza dell'Unione "costituisce un complemento" di quella nazionale.

³ COM(2008)85 def. del 15 febbraio 2008.

⁴ Art. 10 TUE, n. 1 (versione consolidata): l'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. *Appartenenza alla comunità politica e diritti elettorali*

Due casi pervenuti all'attenzione della Corte di Lussemburgo alcuni anni fa⁵ hanno posto in evidenza il problema dell'attribuzione dei diritti politici – segnatamente, il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo – a quanti sono legati alla comunità politica da rapporti di tipo sostanziale a prescindere dal requisito della cittadinanza, imponendo alla Corte di riflettere sul livello di discrezionalità di cui gli Stati membri dispongono nell'ampliare o restringere l'area degli aventi diritto al voto per il Parlamento europeo.

Il primo, il caso *Matthews vs. United Kingdom*, che ha coinvolto anche la Corte europea dei diritti umani, si riferisce non solo all'esclusione di una cittadina europea dal diritto di voto per il Parlamento europeo a motivo del luogo di residenza, ma anche all'attribuzione di tale diritto a coloro che pur non possedendo la cittadinanza europea, sono in qualche modo legati alla comunità politica di uno degli Stati membri. In particolare, il caso ha avuto origine dal ricorso presentato alla Corte europea dei diritti dell'uomo (application n. 24833/94) dalla sig.ra Denise Matthews, cittadina britannica residente a Gibilterra, che si era vista negare il diritto di partecipare come elettrici alle elezioni del Parlamento europeo del 1994 con la motivazione che, non essendo Gibilterra parte integrante del Regno Unito, tale territorio non costituiva circoscrizione elettorale per il Parlamento europeo. La Corte di Strasburgo stabilì che, poiché il diritto comunitario si applicava anche a Gibilterra in virtù delle disposizioni del trattato CE (art. 299, n. 4), sia pure con alcune limitazioni previste dal trattato di adesione del Regno Unito alla CEE del 22 gennaio 1972, non vi era motivo per cui le elezioni europee non dovessero avere luogo anche in tale territorio. Di conseguenza, il Regno Unito ha dato esecuzione a tale sentenza con lo *European Parliament Representation Act* dell'8 maggio 2003 (EPRA 2003), con cui il territorio di Gibilterra è stato iscritto in una delle circoscrizioni elettorali dell'Inghilterra, legandolo al territorio nazionale. Con tale atto, però, il Regno Unito ha attribuito il diritto di voto alle elezioni europee non solo ai cittadini britannici e di altri Paesi dell'UE residenti a Gibilterra, ma anche – in analogia alle elezioni politiche nazionali – ai cosiddetti *Qualifying Commonwealth Citizens* (QCC), cioè cittadini del Commonwealth non anche cittadini comunitari, in possesso di un titolo o di un permesso che li autorizzi ad entrare e soggiornare a Gibilterra, oppure ai quali tale titolo o permesso non sia richiesto⁶.

Questa estensione del diritto di voto a cittadini non comunitari è all'origine del ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 227 CE presentato alla Corte di Giustizia il 18 marzo 2004 dal Regno di Spagna contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord⁷. Tuttavia, la posizione del Regno Unito è stata considerata dalla Corte compatibile con l'ordinamento giuridico comunitario. Essa infatti ha statuito che «allo stato attuale del diritto comunitario, la determinazione dei titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario, e che gli artt. 189, 190, 17 e 19 TCE non vietano che gli Stati membri concedano il

⁵ Le due sentenze sono commentate da: Clolli, Cavaliere, Del Conte, Montanari, Starita, Vigevani.

⁶ Art. 16, n. 5, dell'EPRA 2003.

⁷ Causa C-145/04, sentenza del 12 settembre 2006.

diritto di elettorato attivo e passivo a determinate persone che possiedono stretti legami con essi, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti sul loro territorio». Dalla sentenza della Corte e dalle conclusioni dell'avvocato generale Tizzano, presentate il 6 aprile 2006, emerge una concezione per cui, in assenza di un vero e proprio *demos* europeo e data l'indeterminatezza della nozione di cittadinanza europea che si desume dalle norme del TCE, il binomio cittadinanza-titolarietà dei diritti politici non può essere interpretato in modo rigido. La sentenza, dunque, potrebbe costituire un valido precedente per giustificare il riconoscimento del diritto di voto in tutti i casi in cui determinate categorie di persone rivendichino un legame "qualificato" con uno degli Stati membri dell'UE – ad esempio la residenza prolungata nel tempo – pur non possedendone la cittadinanza.

Anche il secondo caso⁸, su cui la Corte di Giustizia si è pronunciata con sentenza sempre il 12 settembre 2006, ha origine dall'esclusione di due cittadini olandesi, in base al luogo di residenza, dal diritto di voto per il Parlamento europeo e ha suscitato importanti riflessioni sul principio di non discriminazione. La domanda di pronuncia pregiudiziale riguardante l'interpretazione degli artt. 17, 19 n. 2, 189, 190 e 299 n. 3 del Trattato CE era stata proposta nell'ambito di una controversia tra i sigg. Eman e Sevinger, entrambi di nazionalità olandese e residenti a Oranjestad (Aruba), e il *College van burgemeester en wethouders van Den Haag* (Paesi Bassi) relativamente al rigetto, da parte di quest'ultimo, della loro domanda di iscrizione nelle liste elettorali ai fini dell'elezione dei membri del Parlamento europeo del 10 giugno 2004, con la motivazione della loro residenza ad Aruba. La Corte ha dovuto in sostanza chiarire se uno Stato membro che riconosce il diritto di voto alle elezioni nazionali e, di riflesso, a quelle europee ai propri cittadini residenti sul territorio europeo dello Stato (come anche a quelli residenti in Paesi terzi) possa negare tale diritto ai propri cittadini che risiedono invece su una parte dello Stato che costituisce un territorio d'oltremare associato alla Comunità. Essa ha quindi statuito che, poiché l'art. 17, n. 1, TCE prevede che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», è irrilevante ai fini dell'attribuzione del diritto di voto che il cittadino di uno Stato membro abbia la residenza o il domicilio in uno dei territori d'oltremare anziché nel territorio della madrepatria. Inoltre – ha precisato la Corte – il principio di parità di trattamento impedisce che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili (ovvero Olandesi di Aruba e Olandesi residenti in un Paese terzo), senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata.

Le due decisioni esaminate mostrano come il diritto di voto non sia più inteso come strettamente legato allo *status* di cittadino, ma che il criterio della residenza comincia a farsi strada sia in ambito nazionale che comunitario (CIOLLI, 176). Ne deriva, quindi, che il diritto di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo non spetta esclusivamente ai cittadini europei né a tutti i cittadini, tanto più che in nessuna delle due sentenze la Corte di Giustizia individua un legame inscindibile tra cittadinanza e diritto di voto né rinviene nel diritto comunitario alcuna norma specifica che definisca in modo esplicito i titolari del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo (Vigevani, 176-177). Evidentemente, nell'ottica della Corte, il diritto di voto per il Parlamento europeo non assume il significato che il

⁸ Causa C-300/04.

corrispondente diritto riveste negli ordinamenti statuali in riferimento all'elezione delle assemblee legislative nazionali, ovvero l'espressione di un vincolo essenziale fra cittadino e Stato (Del Conte, 1526), quanto piuttosto quello di un veicolo di integrazione finalizzato a favorire la libera circolazione senza ostacoli nel territorio comunitario. Se è vero che la Corte non accoglie la nozione classica di cittadinanza in senso giuridico-formale come necessario requisito per l'attribuzione di diritti politici, essa però non sembra nemmeno abbracciare la più ampia nozione di appartenenza alla comunità politica in senso storico-sostanziale: la Corte infatti non lega l'istituto della cittadinanza europea e dei connessi diritti elettorali al concetto di popolo che condivide i medesimi valori sociali e culturali, ma semplicemente fa leva sul concetto di sottoposizione ad un medesimo *corpus* normativo, riferendo il diritto di concorrere all'elezioni dei membri dell'organo rappresentativo a tutti coloro le cui posizioni giuridiche soggettive sono passibili di venire modificate dall'attività normativa dell'Unione Europea (Cavaliere, 327).

3. *Cittadinanza, residenza ed elezioni del Parlamento europeo: la partecipazione elettorale transnazionale*

Quanto più i cittadini europei usufruiranno dei diritti di libera circolazione e soggiorno garantiti dal TUE secondo quanto disposto dalla direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 – che ha raccolto in un unico testo i precedenti atti normativi in materia – quanto più è probabile che coloro che risiedono permanentemente, o anche solo temporaneamente, in uno Stato membro dell'Unione diverso da quello di cui sono cittadini scelgano di esercitare il proprio diritto di elettorato attivo e passivo per il PE in tale Paese. La possibilità che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro diverso da quello di origine possa esercitare il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, è stata appunto prevista dal Trattato di Maastricht⁹ essenzialmente in funzione delle esigenze di funzionamento del mercato comune, di cui la libera circolazione delle persone costituiva un pilastro. Oggi, tuttavia, la crescita di tale fenomeno – della transnazionalità del voto – in termini quantitativi potrebbe essere considerata, se dimostrata, un indizio della accresciuta consapevolezza nei cittadini europei dell'appartenenza ad una comunità sovranazionale e, conseguentemente, della graduale formazione di un *demos* europeo.

3.a. *La direttiva 93/109/CE*

L'applicabilità dei diritti di cui sopra a partire dalle elezioni politiche europee del 1994 è stato garantito dalla direttiva 93/109/CE del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parla-

⁹ Originariamente tale facoltà era prevista dall'art. 8B TCE, inserito appunto con il Trattato di Maastricht. La medesima norma è oggi sancita dall'art. 22 TFUE, n. 2. Analogamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea riconosce ai cittadini europei i diritti elettorali nello Stato membro di residenza all'art. 39 n. 1.

mento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini. Prima dell'entrata in vigore della direttiva, infatti, il diritto di voto alle elezioni europee per i cittadini comunitari residenti in uno Stato diverso da quello di appartenenza era pienamente garantito solo dalla legislazione irlandese fin dalle prime elezioni del Parlamento europeo del 1979, mentre in altre tre Stati membri lo era con alcune limitazioni: nei Paesi Bassi, ma solo per i cittadini comunitari che avessero perso i diritti elettorali nel Paese di origine a motivo della loro residenza fuori di esso; in Belgio alle medesime condizioni dei Paesi Bassi, con l'aggiunta del requisito della residenza di almeno tre anni nel Paese; nel Regno Unito, ma solo ai cittadini irlandesi e del Commonwealth. Il diritto per un cittadino comunitario di presentare la propria candidatura alle elezioni europee nel Paese di residenza era consentito solo dal Regno Unito, ma unicamente in favore dei cittadini irlandesi residenti in UK, e dall'Italia per la prima volta con la legge 18 gennaio 1989 n. 9.

La citata direttiva del 1993 generalizza l'esercizio dei diritti elettorali, escludendo la possibilità che il diritto di voto possa essere esercitato sia nello Stato membro di origine che in quello di residenza, come pure che la propria candidatura possa essere presentata in più di uno Stato membro (artt. 3 e 4); ammette la possibilità che gli Stati membri subordinino l'acquisizione del diritto di voto ad un periodo minimo di residenza nel Paese, se tale requisito è richiesto anche ai cittadini nazionali (art. 5); prevede la possibilità di esercitare il diritto di voto e di presentazione della propria candidatura nel Paese di residenza alle medesime condizioni dei cittadini di tale Paese – per cui, se il voto è obbligatorio nello Stato membro di residenza, tale obbligo si applica agli elettori comunitari che abbiano manifestato la volontà di votare nello Stato di residenza – purché l'elettore comunitario ne esprima la volontà richiedendo l'iscrizione nelle liste elettorali dello Stato di residenza in tempo utile prima della consultazione elettorale e presenti la documentazione attestante la titolarità del diritto di voto attivo e passivo nel Paese di origine (artt. 8, 9 e 10); prevede che la perdita del diritto di voto nel Paese di origine possa determinare l'esclusione da tali diritti anche nello Stato membro di residenza a discrezione di tale Stato e che la perdita del diritto di eleggibilità nel Paese impedisca automaticamente di presentare la propria candidatura nello Stato di residenza (artt. 6 e 7); dispone che il cittadino comunitario residente in un Paese diverso da quello di origine sia soggetto alla decadenza dal diritto di eleggibilità alle medesime condizioni dei cittadini di quello Stato (art. 6).

La direttiva prevede due strumenti per prevenire il doppio voto e la doppia candidatura. In primo luogo, il cittadino europeo che non ha la nazionalità del Paese in cui risiede deve presentare una dichiarazione formale, indicante che eserciterà il diritto di voto o di eleggibilità esclusivamente nello Stato membro di residenza (artt. 9 e 10). In secondo luogo, gli Stati membri sono tenuti a scambiarsi le informazioni relative ai cittadini di altri Stati membri iscritti nelle liste elettorali o che hanno presentato una candidatura e a prendere le misure adeguate per evitare il doppio voto e la doppia candidatura dei propri cittadini (art. 13). A questo scopo, è stato istituito un sistema di scambio di informazioni tra gli Stati membri, utilizzato con risultati scarsi e costi elevati nelle quattro consultazioni elettorali che si sono svolte dal 1994.

Merita un cenno la questione delle deroghe. La direttiva 93/109, all'art. 14, prevede che, in deroga alle disposizioni della direttiva stessa, qualora più del 20% dei potenziali elettori comunitari residenti in uno Stato membro non abbia la cittadinanza di tale Stato, esso ha la facoltà di subordinare l'acquisizione del diritto di votare e di presentare la propria candidatura alle elezioni ad un periodo minimo di residenza nel Paese rispettivamente di cinque e di dieci anni. Tuttavia, agli elettori e ai cittadini comunitari eleggibili che, a motivo della loro residenza fuori dello Stato membro di origine o della sua durata, non hanno in esso il diritto elettorale attivo o passivo, non possono essere opposti i requisiti relativi alla durata della residenza, di cui al primo comma. Entro diciotto mesi prima di ciascuna elezione al Parlamento europeo, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione nella quale verifica il persistere dei motivi che giustificano la concessione agli Stati membri interessati delle suddette deroghe. L'unico Stato membro ad essersi avvalso di una deroga è il Lussemburgo: la normativa elettorale lussemburghese limitava il diritto di voto ai cittadini dell'Unione non aventi cittadinanza lussemburghese che avessero risieduto sul proprio territorio per cinque degli ultimi sei anni prima dell'iscrizione. Per quanto riguarda il diritto di eleggibilità, il Lussemburgo lo subordinava, per i cittadini dell'Unione non lussemburghesi, a due condizioni: il domicilio legale nel territorio del Lussemburgo e la residenza in tale Paese per dieci degli ultimi dodici anni precedenti alla presentazione della domanda. La normativa lussemburghese prevedeva anche – e lo fa tuttora – che agli elettori e ai cittadini comunitari eleggibili che, a motivo della loro residenza fuori dello Stato membro di origine o della sua durata, non godano in esso del diritto elettorale attivo o passivo, non possano essere opposti i requisiti relativi alla durata della residenza fissati nella legge. Una modifica della normativa elettorale lussemburghese in vista delle elezioni europee del 2009 ha portato a soli due anni il periodo minimo di residenza in Lussemburgo per i cittadini comunitari di cittadinanza non lussemburghese che intendano iscriversi nelle liste elettorali lussemburghesi e a soli cinque anni il periodo minimo di residenza necessario affinché essi possano presentare la propria candidatura per il Parlamento europeo.

3.b. L'applicazione della direttiva nelle elezioni europee del 1994

L'art. 16 della direttiva prevedeva anche che la Commissione Europea pubblicasse entro il 31 dicembre 1995 una relazione sull'applicazione della direttiva stessa in occasione delle elezioni politiche del 1994. In realtà, la relazione è stata pubblicata solo il 7 gennaio 1998 con la COM(1997)731 def.

In tale documento la Commissione Europea ha sottolineato l'importanza di una completa e adeguata informazione rivolta ai cittadini comunitari da parte degli Stati membri di residenza al fine di favorire la loro effettiva partecipazione elettorale. La campagna informativa rivolta dai governi di cinque Stati membri (Lussemburgo, Danimarca, Svezia, Finlandia, Paesi Bassi) direttamente ai singoli potenziali elettori con lettere personali, infatti, è risultata più efficace rispetto a quella rivolta generalmente al pubblico, utilizzata negli altri Paesi; inoltre, la scelta di delegare la campagna informativa ai poteri locali, come è avvenuto in alcuni Stati membri fra cui l'Italia, non ha prodotto risultati sufficientemente uniformi. In ogni caso, da un

sondaggio condotto da Eurobarometro nel 1994, alla vigilia delle elezioni, risultava che l'82% degli intervistati fosse a conoscenza del diritto di votare nel Paese di residenza (con percentuali variabili fra l'89% della Germania e il 64% della Grecia) e che il 76% di essi fosse a conoscenza del diritto di candidarsi nel Paese di residenza (con percentuali variabili fra l'85% del Lussemburgo e il 76% della Grecia).

La Commissione Europea ha inoltre evidenziato, nella medesima relazione, il possibile effetto discriminatorio insito nella direttiva del 1993 secondo cui l'esercizio del diritto di voto nel Paese di residenza debba essere subordinato all'esplicita richiesta di iscrizione nelle sue liste elettorali, mentre tale manifestazione di volontà non è necessaria per coloro che votano nel Paese di origine poiché essi sono normalmente – tranne che in Grecia, Francia e Portogallo – automaticamente iscritti negli elenchi elettorali al compimento dell'età prescritta. Peraltro, in occasione delle elezioni europee del 1994, l'Irlanda, i Paesi Bassi e il Regno Unito hanno previsto l'iscrizione automatica nel registro elettorale dei potenziali elettori comunitari non cittadini. La Commissione ha inoltre messo in luce che, data l'assenza di una definizione di "residenza" nel Trattato CE come pure nella direttiva del 1993, sono i diversi Stati membri a qualificare tale requisito in base alla legislazione nazionale, con disparità evidenti fra gli Stati. La direttiva del 1993 prevede che, una volta che l'iscrizione nel registro elettorale sia stata effettuata, essa deve essere mantenuta permanentemente. Tuttavia in Germania – Paese in cui non esiste un registro elettorale permanente – essa deve essere di volta in volta rinnovata. Variano anche nei diversi Stati membri le sanzioni applicabili nel caso di false dichiarazioni prestate al momento dell'iscrizione nel registro elettorale dello Stato di residenza.

La partecipazione di cittadini comunitari alle elezioni europee del 1994 nello Stato membro di residenza è risultata piuttosto scarsa per via della non adeguata conoscenza dei diritti offerti loro dalla direttiva 93/109, della generalmente scarsa partecipazione di tali cittadini alla vita politica dello Stato membro di residenza, dello svolgimento della campagna elettorale incentrata più su questioni nazionali che europee. Dei circa 4.472.000 potenziali elettori europei all'epoca residenti in un Paese diverso da quello di origine, solo circa 254.000 (cioè circa il 5,87%) si sono iscritti nelle liste elettorali dello Stato di residenza per partecipare alle elezioni del Parlamento europeo del 1994, con percentuali variabili dal 44,11% dell'Irlanda (in cui tale diritto era riconosciuto fin dal 1979) all'1,55% della Grecia. In Italia, ad esempio, sebbene il tasso di partecipazione elettorale sia stato fra i più alti (73,7%, a fronte di una media europea del 56,5%) solo l'1,8% dei potenziali elettori comunitari allora residenti nel nostro Paese (2809 su 152.139) ha espresso la volontà di esercitarvi il diritto di voto. Occorre anche considerare il fatto che tutti gli Stati membri ad eccezione dell'Irlanda consentivano ai propri cittadini residenti in altri Paesi dell'UE di partecipare alle elezioni recandosi a votare presso ambasciate o consolati dello Stato di origine, oppure per corrispondenza, cosa che potrebbe aver scoraggiato l'iniziativa di iscriversi nelle liste elettorali dello Stato membro di residenza. I dati presentati dalla Commissione Europea, comunque, si riferiscono unicamente al numero degli iscritti nel registro elettorale degli Stati di residenza, poiché il numero di coloro che hanno effettivamente votato non è disponibile. Per quanto riguarda, invece, l'elettorato passivo, dei cinquantatré candidati al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, uno solo – un cittadino olandese residente in Germania – è stato eletto nel 1994.

I dati relativi alla percentuale di cittadini europei che si sono iscritti negli elenchi elettorali dello Stato membro di residenza rispetto al totale degli elettori comunitari residenti in uno Stato diverso da quello di origine, come pure il numero dei candidati nello Stato membro di residenza e degli eletti, compare nella seguente tabella¹⁰:

	A	B	D	DK	E	F	FI	GR	I	IRL	L	NL	P	S	UK	UE
Iscritti nei registri elettorali in %	7,9	5,1	6,7	24,9	12,6	3,4	22	1,6	1,8	44,1*	6,6	-	2,3	24	1,96	5,9
Candidati	0	18	12	1	1	5	0	0	2	0*	8**	2	0	2	2	53
Eletti	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0*	0	0	0	0	0	1

* Il dato non tiene conto dei cittadini britannici.

** La legislazione lussemburghese non ammette la percentuale di candidati non cittadini in ciascuna lista elettorale superi il 50%.

Infine, a giudizio della Commissione, il meccanismo di scambio di informazioni fra Stati membri al fine di evitare il doppio voto o la doppia candidatura non sembra aver funzionato adeguatamente per via del ritardo con cui le informazioni sono state trasmesse, della loro incompletezza e dei diversi sistemi di raccolta dei dati utilizzati dagli Stati membri, che ha determinato problemi di compatibilità degli archivi al momento dello scambio.

3.c. L'applicazione della direttiva nelle elezioni europee del 1999

Il 18 dicembre 2000, con la comunicazione COM(2000)843 def., la Commissione Europea ha presentato una relazione sull'applicazione della direttiva 93/109/CE in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 1999. Pur considerando il calo complessivo della partecipazione dei cittadini alle elezioni del Parlamento europeo rispetto alla tornata elettorale del 1994 (dal 56,5% nel 1994 al 49,7% nel 1999), la percentuale di cittadini dell'Unione iscritti nelle liste elettorali dello Stato membro di residenza rispetto al totale dei potenziali elettori UE residenti nei singoli Stati membri – tendenzialmente scarsa – risulta aumentata rispetto ai valori del 1994 ovunque tranne che in Germania, come si evince dalla seguente tabella¹¹:

	A	B	D	DK	E	F	FI	GR	I	IRL	L	NL	P	S	UK	UE
94	7,9	5,1	6,7	24,9	12,6	3,4	22	1,6	1,8	44,1*	6,6	-	2,3	24	1,96	5,9
99	15,1	7,7	2,1	26,6	22,4	4,9	28,1	1,8	9,2	43,9	8,8	16,9	13,6	27,2	23,1	9

* Il dato non tiene conto dei cittadini britannici.

Come già per le precedenti elezioni, i soli dati disponibili riguardano il numero dei cittadini comunitari iscritti nelle liste elettorali dello Stato membro di residenza, mentre non esistono dati sulla effettiva partecipazione elettorale di tali soggetti. Il Regno Unito è lo Stato che registra il maggior incremento nelle iscrizioni. Incrementi percentualmente significativi si sono avuti in Austria, Spagna, Finlandia, Italia,

¹⁰ Fonte: COM(1997)731 def.

¹¹ Fonte: COM(2000)843 def.

Portogallo. I Paesi in cui la percentuale di non cittadini iscritti nelle liste elettorali risulta essere maggiore sono la Danimarca, la Finlandia e la Svezia. Si deve anche osservare che i due Stati membri (Germania e Francia) nei quali risiede il maggior numero di cittadini di altri Stati membri dell'Unione (il 63% dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso dal Paese di origine risiedeva in uno di questi due Paesi in occasioni delle elezioni europee del 1999) registrano un tasso d'iscrizione molto modesto, abbassando in tal modo la media dell'Unione (che sarebbe del 17,3% se non si tenesse conto di Francia e Germania). In Germania, in particolare, i cittadini comunitari iscritti alle liste elettorali nel 1994 non sono stati sufficientemente informati dell'obbligo di reiterare la domanda d'iscrizione nelle liste elettorali del 1999 e delle relative modalità, il che spiegherebbe il calo di partecipazione; per tale motivo una procedura di infrazione è stata avviata contro la Germania per inadeguato recepimento della direttiva 93/109.

Sei Stati membri (Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Spagna, Irlanda e Regno Unito) hanno inviato direttamente ai potenziali elettori lettere informative sulle modalità per poter esercitare i propri diritti elettorali (in Italia e in Germania lo hanno fatto solo alcuni Comuni) e in essi la percentuale di iscrizione alle liste elettorali dei cittadini comunitari residenti è stata superiore al 25%, contro una media europea del 9%.

Probabilmente i cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato membro sarebbero più propensi a esercitare i loro diritti elettorali nello Stato membro di residenza se avessero la sensazione di essere correttamente rappresentati e ascoltati. A tal fine, a giudizio della Commissione, è importante garantire loro la possibilità effettiva di partecipare attivamente alla vita politica nello Stato membro di residenza. A tale proposito la comunicazione del 1999 riporta alcune informazioni relative alla partecipazione alla vita politica dei cittadini UE nel Paese di residenza¹², da cui si evince che:

1. la possibilità che i cittadini di altri Stati membri possano fondare un partito politico è ammessa da quasi tutti gli ordinamenti giuridici nazionali, ad eccezione di quello greco, spagnolo e portoghese;
2. la possibilità che i cittadini di altri Stati membri possano aderire ad un partito politico è ammessa ovunque;
3. solo in Germania è previsto che un partito politico non possa avere più del 50% di membri di nazionalità straniera.

Tuttavia, sebbene gli ordinamenti giuridici nazionali non pongano generalmente ostacoli alla partecipazione politica degli stranieri attraverso i partiti, tali opportunità sembrano essere assai poco sfruttate. In questo contesto, non è sorprendente che, come nel 1994, il numero di candidati e di eletti in uno Stato membro di cui non sono cittadini sia stato estremamente basso sia nel 1994 (un eletto su cinquantatre candidati) che nel 1999 (quattro eletti su sessantadue candidati), come appare dalla seguente tabella¹³:

	A	B	D	DK	E	F	FI	GR	I	IRL	L	NL	P	S	UK	UE
candidati	1	14	16	0	10	8	0	5	6	0	-	2	0	0	0	62
eletti	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0	-	0	0	0	0	4

¹² COM(2008)843 def. alle pp. 31-32, con riferimento all'ordinamento giuridico degli allora quindici Stati membri dell'UE in vigore al momento delle elezioni europee del 1999.

¹³ Fonte: COM(2000)843 def.

Il sistema di scambio di informazioni fra Stati membri, al fine di evitare il doppio voto e la doppia candidatura, è stato leggermente modificato nel senso di una maggiore efficienza. In particolare, oltre alla diffusione dell'elenco delle autorità nazionali responsabili per la ricezione dei dati, gli sforzi si sono concentrati sulla definizione dei dati da comunicare allo Stato membro d'origine (definizione di un formulario standard), l'adozione di un formato elettronico unico per lo scambio e la definizione delle modalità pratiche dello scambio (dischetti informatici e/o posta elettronica).

3.d. L'applicazione della direttiva nelle elezioni europee del 2004

I risultati delle elezioni del 2004, per quanto riguarda l'attuazione della direttiva del 1993, sono stati esaminati dalla Commissione Europea nella *Relazione sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione Europea nello Stato membro di residenza e sulle modalità elettorali*, COM(2006)790 def. del 12 dicembre 2006. In un contesto caratterizzato dalla progressiva diminuzione del tasso di partecipazione elettorale – scesa al 45,6% del totale degli elettori e particolarmente esigua nei dieci Paesi entrati nell'UE nel 2004 (26,9%) – la percentuale di cittadini residenti nei diversi Stati membri dell'UE che hanno scelto di iscriversi nelle liste elettorali del Paese di residenza, anziché del Paese di origine, rispetto al totale dei potenziali elettori UE residenti in Stati diversi da quello di origine appare comunque in crescita, pur rimanendo complessivamente bassa:

	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IRL
1994	7,9	5,1	-	-	6,7	24,9	-	1,6	12,6	22	3,4	-	44,1
1999	15,1	7,7	-	-	2,1	26,6	-	1,8	22,4	28	4,9	-	43,1
2004	16	11,5	4,4	-	6,1	26,7	12,2	3,9	18,5	18,3	13,1	11	39
	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	UE
1994	1,8	-	6,6	-	-	-	-	2,3	24	-	-	1,96	5,9
1999	9,2	-	8,8	-	-	16,9	-	13,6	25,2	-	-	23,1	9
2004	10,6	17,5	10,3	14,4	12,8	-	-	-	25,1	7,2	8,6	-	11,9

Il lieve aumento – che comunque non si è verificato in Paesi quali la Spagna, la Finlandia, l'Irlanda, la Svezia – potrebbe essere dovuto ad una maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini europei, agli sforzi fatti dagli Stati membri per assicurare la partecipazione e alla maggiore mobilità dei cittadini stessi. Parimenti, però, si è verificata una leggera flessione della percentuale di cittadini che hanno presentato la propria candidatura alle elezioni europee del 2004 nello Stato membro di residenza, senza averne la cittadinanza (cinquantasette candidati e soli tre eletti)¹⁴:

	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IRL
Candidati	1	8	0	5	13	0	0	4	1	0	8	0	0
Eletti	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	UE
Candidati	0	0	8	0	0	2	0	1	1	0	0	2	57
Eletti	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	3

¹⁴ Fonte: COM(2006)790 def.

In particolare in Italia, Paese nel quale nelle precedenti tornate elettorali vi erano sempre stati candidati di cittadinanza non italiana, ciò non è avvenuto nelle elezioni del 2004. In effetti, la Commissione ha rilevato che in alcuni Stati membri dell'UE gli elettori non aventi la nazionalità del Paese in cui risiedono possono essere privati della possibilità di esercitare il loro diritto di presentarsi come candidati, poiché nella pratica, nella maggior parte dei Paesi europei, i candidati devono essere proposti dai partiti politici e solo sedici Stati membri riconoscono ai cittadini UE che non hanno la nazionalità del Paese in cui risiedono sia il diritto di diventare membri di partiti politici nazionali esistenti che quello di fondare un nuovo partito politico nello Stato membro di residenza; due Stati membri distinguono tra il diritto di fondare un partito politico e il diritto di diventarne membro, concedendo solo il secondo; in sette altri Stati membri coloro che non hanno la nazionalità del Paese in cui risiedono non possono né diventare membri di un partito politico, né fondarne uno. Inoltre, la Commissione ha criticato il gravoso carico amministrativo che i candidati hanno dovuto affrontare per presentare la candidatura alle elezioni europee del 2004. L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 93/109/CE, che stabilisce le condizioni per presentare le candidature nello Stato membro di residenza, prevede tra l'altro che il cittadino dell'Unione debba produrre un attestato delle autorità amministrative competenti dello Stato d'origine certificante la titolarità del diritto di eleggibilità in tale Stato, pena l'impossibilità di candidarsi anche nello Stato di residenza. Sono stati segnalati casi in cui i cittadini UE non aventi la nazionalità del Paese di residenza hanno avuto difficoltà a individuare le autorità del loro Stato membro di origine competenti a rilasciare tali attestati. Ciò potrebbe costituire una delle ragioni della scarse candidature di cittadini UE residenti in uno Stato diverso da quello di origine, accanto al fatto che le informazioni sulle formalità pratiche da disbrigare per poter esercitare il diritto di voto quando si risiede in uno Stato diverso da quello di cui si ha la nazionalità non vengono sempre fornite in modo chiaro ed esauriente. A conferma di ciò, nei tre Stati membri in cui la partecipazione degli elettori comunitari non cittadini ha superato il 25% (Danimarca, Irlanda, Svezia), sono state inviate ai cittadini UE non aventi la nazionalità del Paese di residenza lettere personali per informarli del diritto di prendere parte alle elezioni, comprendenti anche la scheda di iscrizione alle liste elettorali. In ogni caso, dal sondaggio di Eurobarometro¹⁵ intitolato "10 anni di cittadinanza europea", dell'autunno del 2002, risulta che il 73% dei cittadini dell'UE con quindici Stati membri fosse a conoscenza del diritto di votare alle elezioni europee nello Stato membro di residenza e il 70% di essi fosse informato circa il diritto di candidarsi in tale Stato.

Infine, la Commissione ha ribadito che il sistema scambio di informazioni sulle modalità con cui i cittadini comunitari residenti in ciascun Paese possono esercitare il diritto di voto e di eleggibilità, nonché sulle percentuali degli iscritti alle liste elettorali e degli effettivi votanti ad ogni consultazione elettorale, appare assai inadeguato e inefficiente nonostante le modifiche migliorative apportate negli anni. I principali difetti del sistema di scambio delle informazioni sono i seguenti: le informazioni ricevute non sono sufficienti a consentire di identificare la persona negli elenchi nazionali esistenti; la traslitterazione dei nomi è problematica; i dati arrivano troppo tardi per essere trattati; il formato in cui vengono trasmesse le infor-

¹⁵ Flash Eurobarometer 133.

mazioni è variabile (formato cartaceo, floppy, CD-ROM) e ciò ne impedisce il trattamento automatico. Inoltre, tale sistema ha talvolta fatto sì che alcuni cittadini non abbiano potuto esercitare il loro diritto di voto per via di impedimenti burocratici. La maggior parte dei problemi sorge dalle differenze tra i sistemi elettorali non armonizzati degli Stati membri, dalle diverse modalità di funzionamento dei registri nazionali e dalla diversa tipologia delle informazioni ivi presenti. Questo è uno dei maggiori ostacoli allo scambio rapido ed efficiente delle informazioni sugli elettori UE che non hanno la nazionalità del Paese di residenza. Infine, non risulta esistere alcuna efficace forma di controllo che eviti il doppio voto o la doppia candidatura (nel 2004 sono stati accertati casi di doppio voto in due Stati membri: 4 casi in Lussemburgo e approssimativamente 120 in Germania), soprattutto nel caso di cittadini in possesso della nazionalità di più Stati membri.

3.e. La proposta di modifica della direttiva 93/109

Sulla base di tali riflessioni, con la COM(2006) 791 def. del 12 dicembre 2006 la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva del 1993 fondata sui seguenti punti:

- 1) soppressione dell'obbligo di scambio di informazioni fra Stati membri, mantenendo la dichiarazione formale con cui i cittadini UE non aventi la nazionalità del Paese di residenza si impegnano a esercitare il diritto di voto e di eleggibilità esclusivamente in un solo Stato membro;
- 2) obbligo per gli Stati membri di applicare sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per l'inesattezza di tale dichiarazione;
- 3) soppressione dell'obbligo di fornire un attestato che certifichi che gli aspiranti candidati non siano decaduti dal diritto di eleggibilità e sua sostituzione con l'inserimento di un riferimento in tal senso nella dichiarazione formale che i candidati devono presentare.

L'approvazione della proposta, la cui base giuridica è stata individuata nell'art. 19, par. 2, TCE prevedeva l'applicazione della procedura di consultazione. Il Parlamento europeo ha espresso il proprio parere il 26 settembre 2007¹⁶, suggerendo alcuni emendamenti alla proposta, riguardanti fra l'altro la previsione della possibilità per i cittadini comunitari di esercitare i propri diritti elettorali anche se residenti in un Paese terzo, nonché quella di potersi candidare in più di uno Stato membro, attualmente vietata dalla normativa in vigore. La proposta emendata è stata tuttavia rigettata dalla Commissione, per cui anche le elezioni europee di giugno 2009 si sono svolte secondo il regime previsto dalla direttiva 93/109/CE.

3.f. L'applicazione della direttiva nelle elezioni europee del 2009

Le elezioni europee di giugno 2009 sono state caratterizzate da un ulteriore e sensibile calo dell'affluenza alle urne¹⁷ che ha riguardato tutti gli Stati membri,

¹⁶ P6_TA(2007)0410.

¹⁷ Fonte: europarl.europa.eu

nonostante il Parlamento europeo, il Consiglio europeo e la Commissione avessero lanciato una campagna di sensibilizzazione alle elezioni europee nell'ottica dell'accordo politico "Insieme per comunicare l'Europa" firmato il 22 ottobre 2008:

Tornata elettorale	Percentuale di affluenza alle urne
1979 – UE9	61,99
1984 – UE10	58,88
1989 – UE12	58,41
1994 – UE12	56,67
1999 – UE15	49,51
2004 – UE25	45,47
2009 – UE27	43

Il Belgio, dove il voto è obbligatorio, è lo Stato in cui la percentuale di coloro che si sono recati alle urne sul totale degli elettori risulta più elevata (valori comunque superiori al 90% in tutte le tornate elettorali). Lo stesso può dirsi del Lussemburgo. L'Italia presenta tradizionalmente un tasso di partecipazione elettorale molto elevato, anche se è passato dall'85,65% del 1979 al 65,05% del 2009. Gli Stati membri in cui il tasso di affluenza alle urne è stato più esiguo sono quelli di recente adesione all'UE: 28,2% nella Repubblica ceca, 20,98% in Lettonia, 24,53% in Polonia, 28,33% in Slovenia, 27,67% in Romania. Il record negativo spetta alla Slovacchia, in cui solo il 19,64% degli aventi diritto si sono recati alle urne¹⁸.

Sin dal 2007, del resto, il Parlamento europeo ha affrontato attivamente la questione della scarsa partecipazione dei cittadini dell'Unione alle elezioni europee¹⁹. Le riflessioni, ancora in corso, mirano a introdurre nuovi principi comuni nelle procedure elettorali al fine di avvicinare i cittadini al processo decisionale e rafforzare la dimensione europea di queste elezioni, considerando anche che il trattato di Lisbona ha introdotto una modifica nella definizione della composizione del Parlamento europeo, che è ora composto da "rappresentanti dei cittadini dell'Unione" anziché da "rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità. Infatti, in mancanza di una procedura elettorale uniforme²⁰, i diversi Stati membri dell'UE prevedono regole diverse in relazione a taluni aspetti della procedura elettorale che possono avere effetti discriminatori nel momento in cui un cittadino di uno Stato membro intendesse esercitare i propri diritti elettorali in uno Stato membro diverso da quello di origine²¹. Ad esempio, la presenza di una soglia minima di sbarramento²² presente in tredici

¹⁸ Fonte: europarl.europa.eu

¹⁹ Progetto di relazione su una proposta di modifica dell'Atto del 1976 (2007/2207(INI).

²⁰ La decisione 2002/772/CE, Euratom (Decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom), stabilisce, tra i principi comuni a tutti gli stati membri, l'adozione di sistemi di voto di tipo proporzionale; essa consente inoltre ad ogni Stato di decidere sulla introduzione o meno di una soglia di sbarramento per le liste partecipanti al voto, purché non superiore al 5% dei voti validamente espressi.

²¹ Uno studio pubblicato nel marzo del 2009 dal Parlamento europeo (PE 410.672), redatto dal dipartimento per gli affari costituzionali e i diritti dei cittadini, riguarda appunto le disposizioni europee e nazionali relative all'elezione del Parlamento europeo.

²² Sull'applicazione di clausole di sbarramento nella legislazione elettorale dei diversi Paesi europei si veda il dossier di documentazione della Camera dei Deputati, n. 4, 11 settembre 2008, intitolato "Aspetti relativi alle modalità di elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo nei Paesi membri dell'UE" (AC N. 22/XVI).

Stati membri (con percentuali variabili) e non negli altri per l'attribuzione dei seggi può favorire o meno il successo di determinate candidature. Lo stesso può dirsi della possibilità per gli elettori di attribuire voti di preferenza per singoli candidati, non prevista dalla normativa elettorale degli otto Paesi (Estonia, Francia, Germania, Grecia, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Ungheria) che optano invece per le liste bloccate. L'età minima per l'elettorato attivo è fissata a diciotto anni in tutti i Paesi membri tranne che in Austria, in cui sono sufficienti i sedici anni: di conseguenza, i cittadini di altri Stati membri dell'UE residenti in Austria potranno iscriversi nelle liste elettorali di quel Paese e votare per il Parlamento europeo al compimento del sedicesimo anno di età, sebbene ciò non sia loro consentito negli Stati membri di origine; parimenti, un cittadino austriaco residente in un altro Stato membro dell'UE non potrà eleggere i propri rappresentanti al Parlamento europeo nello Stato di residenza prima di aver compiuto il diciottesimo anno, sebbene nel suo Paese di origine sia sufficiente un'età inferiore.

Anche la diversa età minima prescritta dagli Stati membri per poter presentare la propria candidatura che varia da diciotto a venticinque anni²³, può determinare conseguenze discriminatorie poiché per un cittadino di un Paese membro in cui l'età minima per candidarsi è elevata (ad esempio l'Italia) può presentare la propria candidatura in un altro Stato membro in cui l'età minima prescritta è inferiore; parimenti, un cittadino che nello Stato membro di origine potrebbe presentare la propria candidatura al compimento del diciottesimo anno di età non può farlo invece nello Stato membro di residenza se ivi è prescritta una età più avanzata. Va segnalato, tuttavia, che l'eurodeputata più giovane fra quelli eletti nel 2009 ha comunque compiuto i venticinque anni.

Il sondaggio pubblicato da Eurobarometro nel febbraio 2008, relativo alla cittadinanza europea²⁴, indica purtroppo che, rispetto ai dati dell'analogo sondaggio del 2002, la percentuale di coloro che sono consapevoli del proprio diritto di eleggere il Parlamento europeo e di candidarsi per le elezioni europee è diminuita sensibilmente. In particolare, soltanto il 54% degli intervistati nel 2008 dichiara di essere a conoscenza della possibilità di votare alle elezioni europee e di candidarsi nello Stato di residenza. La percentuale di risposte positive varia fra il 66% della Spagna e della Germania al 29% dell'Ungheria. Il dato relativo all'Italia, collocata al ventesimo posto nella graduatoria, si attesta al 42%, ben sotto la media europea. Nel 2002, invece, il dato relativo all'Italia rispetto a questa specifica domanda corrispondeva ben all'82%: il valore più elevato rispetto agli altri Paesi europei e nettamente superiore al valore medio UE, pari al 73%. Comunque, in nessun Paese il livello di consapevolezza circa i diritti elettorali di coloro che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di origine risulta aumentato rispetto ai dati del 2002. Se in Italia la diminuzione corrisponde a ben quaranta punti percentuali, diminuzioni sensibili si sono registrate anche in Portogallo e in Danimarca (rispettivamente ventotto e ventisette punti percentuali in meno).

²³ L'età minima per presentare la propria candidatura alle elezioni europee è di diciotto anni in Austria, Danimarca, Spagna, Finlandia, Paesi Bassi, Germania, Svezia, Ungheria, Lussemburgo, Portogallo, Malta, Slovenia; ventuno anni in Belgio, Estonia, Irlanda, Regno Unito, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Bulgaria, Repubblica ceca; ventitre anni in Francia e Romania, venticinque anni in Italia, Grecia e Cipro.

²⁴ Flash Eurobarometer 213.

Questi dati non lasciavano ben sperare relativamente all'entità del fenomeno della partecipazione elettorale transnazionale alle elezioni europee di giugno 2009. Eppure i risultati – resi recentemente noti dalla Commissione Europea con la COM(2010) 605 def. del 27 ottobre 2010 – sono stati meno scoraggianti del previsto. Sebbene in tutta l'Unione la percentuale di cittadini che vivono in un altro Stato membro e che risultano iscritti nelle liste elettorali dello Stato di residenza sia passata dall'11,9% del 2004 all'11,6% del 2009²⁵, in termini assoluti – considerando che l'andamento demografico ha determinato in tutta l'UE un aumento dei cittadini aventi l'età per essere elettori – quasi ovunque si è registrato un aumento dei cittadini UE iscritti per votare nello Stato membro di residenza rispetto alle precedenti elezioni. Per esempio, secondo i dati riportati nella COM(2010) 605, in Francia il numero di tali cittadini è cresciuto da centoquarantacinquemila nel 2004 a oltre duecentomila nel 2009, in Spagna da centotrentamila a duecentottantaquattromila e nella Repubblica ceca da novantanove a settecentotré. In termini percentuali, i cittadini UE iscritti nelle liste elettorali di uno Stato membro diverso da quello di origine sono aumentati evidentemente in Irlanda (45% nel 2009 contro il 39% del 2004), in Lussemburgo (oltre il 20% nel 2009 contro il 10,3% del 2004) e in Grecia (6% nel 2009 contro il 3,9% del 2004). In altri Paesi sono state registrate invece diminuzioni percentuali sensibili: in Danimarca si è passati dal 26,7% del 2004 ad appena il 17% circa del 2009; in Finlandia nel 2009 il dato è stato di poco superiore al 13%, contro il 18,3% del 2004; in Spagna si è superato appena il 14%, mentre il dato del 2004 era del 18,5%; in Ungheria l'11% del 2004 è sceso al 5% nel 2009; in Lituania si è superato di poco il 10%, mentre nel 2004 si era raggiunto il 17,5%; in Lettonia il 14,4% del 2004 è drammaticamente sceso a circa il 3% nel 2009, in Svezia il dato del 2009 è stato di circa il 22%, contro il 25,1% del 2004. Una leggera flessione, se pur minima, si è registrata anche in Belgio, Germania, Portogallo, Estonia, mentre gli altri Paesi, compresa l'Italia, non hanno trasmesso ancora le corrispondenti informazioni alla Commissione Europea. Bisogna inoltre considerare il fatto che non tutti i cittadini dell'UE iscritti nelle liste elettorali di uno Stato membro diverso da quello di origine si sono effettivamente recati alle urne nel giugno del 2009: il dato relativo agli elettori effettivi, quindi, è ignoto.

L'imprecisione dei dati può essere in parte ricondotta al malfunzionamento del meccanismo di scambio di informazioni fra Paesi membri, che dovrebbe servire – con risultati carenti – ad evitare il doppio voto e la doppia candidatura. A causa delle scadenze elettorali non armonizzate e delle differenze tra i dati utilizzati negli Stati membri per identificare gli elettori, le informazioni sui cittadini dell'Unione trasmesse dallo Stato membro di residenza allo Stato membro d'origine spesso sono inutilizzabili e la finalità di cancellare dalle liste dello Stato membro d'origine gli elettori iscritti nello Stato membro di residenza, non può essere pienamente conseguita. Inoltre, la direttiva 93/109/CE impone di registrare soltanto alcuni dati all'atto dell'iscrizione nelle liste elettorali del cittadino UE avente la cittadinanza di un altro Stato membro; fra i quali non compare la data di nascita, che invece è necessaria in molti Paesi UE per individuare inequivocabilmente l'elettore. Si aggiungano a questi problemi anche il

²⁵ Però il dato è impreciso, in quanto è stato calcolato senza tenere conto delle informazioni relativamente alla Bulgaria, alla Francia, all'Italia, a Malta, ai Paesi Bassi, alla Polonia, alla Slovenia, alla Slovacchia e al Regno Unito, che non sono finora pervenute alla Commissione Europea.

ritardo con cui molti Stati membri trasmettono le informazioni in loro possesso, l'invio delle informazioni da parte di un gran numero di enti decentrati anziché da un unico punto di contatto, i problemi di accesso ai dati trasmessi elettronicamente e protetti da strumenti di sicurezza differenti, la gestione di un gran numero di notifiche trasmesse in formato cartaceo. A causa di queste difficoltà, un gran numero di cittadini UE che non hanno la cittadinanza del Paese in cui risiedono e nelle cui liste elettorali sono iscritti non ha potuto essere identificato e cancellato dalle liste dello Stato membro di origine. Dato il persistere delle difficoltà legate al meccanismo nelle elezioni del 2009, la Commissione sta esaminando soluzioni atte a migliorare la situazione, tra cui la possibilità di ritirare la proposta di modifica della direttiva 93/109/CE già presentata nel 2006, sostituendola con una versione modificata.

Per quanto riguarda nello specifico l'Italia, risultano iscritti entro il 19 marzo 2009 nelle liste elettorali aggiunte – come previsto dal decreto-legge 27 gennaio 2009, n. 3 – 65.906 cittadini, in prevalenza donne (44.637)²⁶, corrispondente allo 0,134% del totale degli elettori²⁷. Assumendo fittiziamente – poiché il dato non può essere verificato – che tutti i cittadini UE iscritti nelle liste aggiunte abbiano effettivamente votato, essi corrisponderebbero allo 0,20% del totale dei votanti²⁸. I dati ISTAT aggiornati al 1° gennaio 2008 indicano che in Italia risiedono 934.435 cittadini degli altri Paesi membri dell'UE, mentre l'allegato alla Comunicazione della Commissione Europea COM(2010) 602 def. del 27 ottobre 2010 sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE indica che in Italia risiedono 1.131.767 cittadini di altri Paesi UE, corrispondenti all'1,9% del totale della popolazione residente. Al di là della discrepanza dei dati provenienti dalle due fonti, non è possibile sapere quanti fra i cittadini degli altri Stati membri UE residenti in Italia abbiano i requisiti per esercitare il diritto di voto attivo, in particolare la maggiore età: non è quindi possibile ricavare la percentuale dei cittadini UE iscritti nelle liste aggiunte rispetto al totale dei potenziali elettori di Stati membri dell'UE residenti in Italia e, di conseguenza, non è possibile estrarre un dato comparabile a quelli riportati nelle Comunicazioni della Commissione Europea relativi alle precedenti tornate elettorali.

Fra le motivazioni che concorrono a spiegare il perché i cittadini dell'Unione che vivono in uno Stato membro diverso da quello d'origine, sebbene siano sempre più numerosi, tendano a non esercitare in modo migliore il diritto di voto alle elezioni europee, può esservi l'ancora scarso livello di conoscenza dei propri diritti politici. Eppure, un sondaggio Eurobarometro pubblicato nel mese di ottobre 2010²⁹ relativo specificamente ai diritti elettorali dei cittadini europei mostra risultati nettamente migliori dell'analogo sondaggio condotto nel 2007³⁰. Infatti, se allora solo il 54% degli intervistati era a conoscenza del fatto che i cittadini europei potessero partecipare alle

²⁶ Fonte: dati ricevuti dal Ministero dell'Interno il 18 novembre 2010.

²⁷ Il sito internet del Ministero dell'Interno, nelle pagine relative alle elezioni europee 2009, indica che il totale degli aventi diritto al voto in Italia, esclusa la circoscrizione estero, è pari a 49.135.080 (<http://europee.interno.it/europee/euro090607/EI0000000000.htm>, ultima consultazione: 26 settembre 2009).

²⁸ La medesima fonte indicata alla nota precedente indica che il totale dei votanti in Italia (esclusa la circoscrizione estero) alle elezioni europee 2009 è stato pari a 32.659.162 unità, cioè il 66,46% degli elettori.

²⁹ Flash Eurobarometer 292.

³⁰ Flash Eurobarometer 213.

elezioni europee come elettori o candidati anche in uno Stato membro diverso da quello di origine, nel 2009 tale percentuale è salita al 67% con riferimento al dato medio dell'UE. Peraltro, è sensibilmente cresciuta anche la percentuale di coloro che erroneamente ritengono che i cittadini europei possano partecipare anche alle elezioni politiche nazionali nel Paese di residenza (dal 26% al 48%), dato che denota una certa confusione nella percezione dei diritti di partecipazione politica spettanti ai cittadini europei. In ogni caso, il 50% dei cittadini europei è favorevole all'ipotesi che i cittadini europei possano partecipare anche alle elezioni politiche nazionali nello Stato di residenza diverso da quello di origine e il 54% è favorevole alla medesima ipotesi applicata alle elezioni regionali. Ciò potrebbe essere interpretato come una graduale affermazione del senso di comune appartenenza ad un unico *demos*, sebbene non vada trascurato il deciso dissenso rispetto alle due ipotesi espresso da più della metà dei cittadini dei Paesi scandinavi e dell'Europa centro-orientale.

Inoltre, poiché il doppio voto è vietato, può darsi che i candidati nelle liste del Paese di residenza appaiano al cittadino di un diverso Stato membro dell'UE meno interessanti, scoraggiando così la sua partecipazione elettorale. In effetti il sondaggio Eurobarometro mostra un'equa suddivisione fra i cittadini europei che, se vivessero in uno Stato membro diverso da quello di origine, preferirebbero comunque eleggere candidati dello Stato di origine (46%) e quelli che invece preferirebbero eleggere candidati dello Stato di residenza (44%). La seconda possibilità tende ad essere preferita dai più giovani e da coloro che hanno un livello di istruzione più elevato. La prima, invece, tende ad essere preferita dagli intervistati provenienti dai Paesi che hanno aderito all'UE più recentemente. Gli intervistati di nazionalità italiana hanno prescelto la prima ipotesi per il 48% e la seconda per il 45%.

A gran voce i cittadini europei richiedono di essere meglio informati sull'impatto dell'UE nella vita quotidiana, sui programmi e gli obiettivi dei candidati alle elezioni europee e sulle elezioni per il Parlamento europeo in genere (tutte percentuali superiori all'80%), ritenendo che ciò potrebbe accrescere il tasso di affluenza alle urne che è drammaticamente in calo. Il 61% degli intervistati considera inoltre auspicabile che le elezioni europee si svolgano nello stesso giorno in tutti i Paesi. Invece, il fatto che le liste di candidati per il Parlamento europeo possano essere composte da cittadini di diversa nazionalità sembra presentare qualche particolare attrattiva solo per il 42% degli intervistati, per lo più giovani.

Del resto, per quanto riguarda, infine, il diritto di candidarsi nelle liste elettorali di uno Stato membro diverso da quello di origine, il dato relativo alle elezioni europee del 2009 testimonia una leggera crescita quantitativa (ottantuno candidati) rispetto alle precedenti tornate elettorali (sessantadue candidati nel 1999 e cinquantasette nel 2004). Non è disponibile il dato relativo a quanti fra questi candidati siano stati effettivamente eletti. In ogni caso, il numero esiguo di candidati provenienti da diversi Stati membri può essere ricondotto alle restrizioni presenti in alcuni Stati membri riguardanti l'adesione a un partito politico e alle condizioni imposte per fondarne uno. Infatti, le normative degli Stati membri che riservano ai propri cittadini la possibilità di aderire a un partito politico impediscono ad altri cittadini dell'Unione di candidarsi alle elezioni europee, se non come candidati indipendenti o proposti da organizzazioni diverse dai partiti politici, conformemente alle disposizioni nazionali. Inoltre, se i cittadini UE di altri Stati membri non hanno il diritto di fondare un partito politico, è loro negata la possibilità di proporre piattaforme non rappresentate dai partiti esistenti.

Bibliografia essenziale

- CARCHIDI C.R. (2008), Contributo allo studio dell'istituto della cittadinanza nazionale ed europea, *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 30, pp. 87-111.
- CAVALIERE P. (2007), Da Strasburgo a Lussemburgo: i nuovi confini del diritto di voto nelle elezioni per il Parlamento europeo, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, pp. 319-328.
- CIOLLI I. (2007), Titolarità del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo, *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 173-176.
- CORDINI G. (1989), Questioni in tema di eleggibilità al Parlamento europeo di candidati privi della cittadinanza italiana, *Giurisprudenza Costituzionale*, 5, pp. 1425-1435.
- DEL CONTE F. (2006), CEDU e UE a confronto: la Corte di Lussemburgo si pronuncia sulla titolarità del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, pp. 1525-1529.
- GROSSO E. (2001), *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Einaudi.
- GROSSO E. (2003-1), I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un'occasione perduta?, *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 53-65.
- GROSSO E. (2003-2), La limitata garanzia dei diritti di partecipazione politica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, pp. 172-191, in Aa.Vv. (2003), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Bari, Laterza.
- MONTANARI L. (2007), La titolarità del diritto di voto al Parlamento europeo: osservazioni su due sentenze della Corte di Lussemburgo, *La Comunità Internazionale*, 4, pp. 703-711.
- PISTONE B. (2004), Elezioni europee, adesso il voto diventa continentale, *Amministrazione civile*, 4, pp. 68-70.
- STARITA M. (2007), Il 'diritto di voto' secondo la Corte comunitaria e secondo la Corte europea dei diritti umani, *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, pp. 507-543.
- TRIGGIANI E. (2006), La cittadinanza europea per la 'utopia sovranazionale', *Studi sull'integrazione europea*, 3, pp. 435-477.
- VIGEVANI G.E. (2007), Diritti di elettorato, tra cittadinanza e residenza, *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 176-179.
- VILLANI U. (1989), Osservazioni sull'elettorato passivo al Parlamento europeo, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3, pp. 349-355.

Minaccia terroristica e sicurezza collettiva in Europa

Abstract

Terrorist threat and collective security in Europe

The fight to transnational terrorism requires first of all the acceptance of a shared definition of it. At the universal level (inside the United Nations) the international community is still looking for an agreed definition: negotiations for a Draft Comprehensive Convention are in progress, but States have not yet overcome own conflicting views about the classification of acts of violence when committed by both regular and irregular armed formations (so-called freedom fighters). In Europe there is greater convergence (within the Council of Europe, the Mediterranean Union, the European Union). Thanks to its deep integration, the EU could take a decisive position in the negotiations and – inside its task to reach a space of freedom, security and justice (art. 3, par. 2, TEU) – develop a strategy at a regional level (based on four pillars: prevention, protection, prosecution, solidarity), attempting a balance between security and individual fundamental rights of all persons involved in acts of terrorism: the European Convention on human rights (Rome, 1950) and the Charter of fundamental rights of the European Union (Nice-Strasbourg, 2000-2007) represent the sources of its policy in the matter.

1. *I fatti di terrorismo come fatti di international concern: la definizione di terrorismo, presupposto per l'azione interna e internazionale di contrasto*

L'azione di contrasto al terrorismo (quando esso non sia a dimensione meramente interna) è oggi avvertita come una questione di sicurezza dell'Unione Europea in quanto tale, oltre che, individualmente, di ciascuno dei suoi Stati membri. Per far fronte a questa responsabilità l'Unione si è attrezzata con una propria strategia¹ – in modo non difforme, sebbene con risultati diversi, rispetto ad altri ambiti regionali di cooperazione² –, in piena sintonia con le generalissime linee tracciate dalle Nazioni Unite nel documento intitolato a una *Global Counter-Terrorism Strategy* e al *Plan of Action* che ne è scaturito³.

* Lo scritto riprende i contenuti, aggiornandoli, della relazione presentata dall'A. al XIV Congresso SIDI "Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata", Bari, 18-19 giugno 2009, pubblicata in Atti del Congresso (a cura di E. TRIGGIANI), Napoli, 2010, p. 363 ss.

¹ Si tratta di una strategia della quale si dirà in sintesi nel par. 4.

² Per una esauriente panoramica degli strumenti normativi elaborati in altri ambiti di cooperazione internazionale regionale rinvio al contributo di A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Riv. dir. int.*, 2004, p. 5 ss., specific. pp. 19-22; alla prassi convenzionale intervenuta fino al 2004 occorre aggiungere la più recente, di produzione per l'ambito europeo, principalmente su iniziativa del Consiglio d'Europa (in part. la Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005, in www.coe.int), raccolta in *The Fight against Terrorism - Council of Europe Standards*, Strasbourg, 2007⁴.

³ UN AG Resolution 60/288, 8 September 2006, che – nel far proprie le sollecitazioni contenute nel Report del Segretario generale *Uniting against terrorism: recommendations for a global counter-terrorism strategy* (27 April 2006, A/60/825) - riporta in allegato il richiamato piano d'azione. In relazione al fatto che la strategia dell'Unione sia coordinata con quella intessuta nell'ambito delle Nazioni Unite v. la "Nota" del Consiglio dell'Unione del 30 novembre 2005, *The European Union*

Secondo questa strategia «*The United Nations should project a clear, principled and immutable message that terrorism is unacceptable. Terrorists must never be allowed to create a pretext for their actions. Whatever the causes they claim to be advancing, whatever grievances they claim to be responding to, terrorism cannot be justified. The Nations must maintain the moral high ground in this regard*»⁴. Una condanna così perentoria richiama immediatamente alla mente l'analogo giudizio di disvalore che da secoli accompagna i responsabili di atti di pirateria, i quali sono qualificati «*hostis humani generis*». Non è un caso, dunque, che di pirateria e terrorismo si sottolineino gli elementi di contiguità⁵ e che nella prassi governativa più recente i due fenomeni vengano affrontati congiuntamente⁶ e apprezzati quali fatti da contrastare a partire anzitutto dal piano internazionale, stante la globalità della minaccia arrecata da essi a beni e persone.

L'atto di terrorismo è considerato universalmente condotta penalmente rilevante: esso si manifesta tramite fatti suscettibili di arrecare gravi danni anzitutto a beni e persone, alle istituzioni pubbliche, ai valori della società nel suo complesso; tutti beni apprezzati da ogni ordinamento giuridico come meritevoli della massima protezione e in relazione ai quali è apprestata la garanzia più alta, quella offerta, appunto, dal diritto penale. Tuttavia, è difficile dare dell'atto di terrorismo una definizione semanticamente univoca. La comunità internazionale non è omogenea nell'apprezzamento delle specifiche condotte da ascrivere alla categoria del terrorismo; è questo il motivo per il quale si registra, di conseguenza, una scarsa disponibilità a conseguire una definizione di esso che sia di applicazione generale (a tutte le manifestazioni del fenomeno) e universalmente condivisa (ovvero accolta da una norma di diritto internazionale consuetudinario). Manca di conseguenza uno strumento scritto che direttamente⁷ stipuli una definizione di terrorismo per la grande generalità degli Stati⁸.

La giustificazione di questa situazione è da rinvenire nel fatto che al fenomeno è difficile rapportarsi con un approccio ideologicamente neutrale, e una sua definizione anche solo dal punto di vista politico-filosofico è segnata dalla posizione nella quale individualmente ci si situa. Oggi, come nel passato, può essere qualificata come terroristica l'attività di una frangia estrema di un movimento rivoluzionario che abbia assunto il potere, così come è avvenuto nel passato, quando si affermò il termine di terrorismo a proposito dell'esercizio di autorità, cioè quando si radicò in

Counter Terrorism Strategy, Doc. 14469/4/05, rev. Identica strategia è riaffermata nella Comunicazione della Commissione sull'*Intensificazione della lotta contro il terrorismo*, 6 novembre 2007 COM(2007) 649 def., p. 3. Il discorso sarà approfondito più oltre (par. 4) e dunque lì si rinvia per il richiamo puntuale ad altra documentazione europea pertinente.

⁴ *Uniting against terrorism*, cit., punto 9.

⁵ V. le valutazioni di M.J. VALENCIA, *Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Similarity, Differences and Their Implications*, in D. JOHNSON, M. VALENCIA (eds.), *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues, and Responses*, Singapore, 2005, in partic. p. 77 ss.

⁶ V. da ultimo il comunicato finale del G8 tenutosi a Roma il 30 maggio 2009, consultabile in http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/Dichiarazione%20Finale_IT,0.pdf.

⁷ Sul fatto che esista una definizione indiretta di terrorismo – quella contenuta nella *International Convention for the suppression of the financing of terrorism* (c.d. Convenzione "financing"), aperta alla firma nel quadro delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1999 – v. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale*, cit., pp. 7 e 32.

⁸ Esistono invece convenzioni a livello regionale, che in modo uniforme definiscono la condotta per il tempo di pace, facendo registrare, appunto, una grande varietà di soluzioni per le stesse condotte quando tenute in tempo di conflitto armato (*infra*, par. 3).

Francia seppure per breve tempo – fra il 1793 e il 1794 – il regime radicale instaurato da Robespierre; ovvero quando – nel 1911 – nel corso della guerra italo-libica il generale Giulio Douhet teorizzò il terrorismo di Stato⁹. Identica qualificazione potrebbe essere data di una guerra di liberazione nazionale condotta sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli (al pari dei moti rivoluzionari verificatisi nel corso dell'Ottocento in territorio italiano); ovvero di una forma di governo autocratico (come è stato il regime del terrore instaurato da Stalin in Unione sovietica). Non è un caso che gli stessi fenomeni verificatisi negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso (allora presuntivamente inquadrati, dalla prospettiva della loro legalità alla luce del principio di autodeterminazione dei popoli, e dunque qualificati come guerre di liberazione nazionale) oggi vivano di un'opposta presunzione: l'atto di guerriglia viene protetto come eccezione rispetto al generale giudizio di disvalore accordato a chi è, appunto in via presuntiva, anzitutto apprezzato come terrorista. La qualificazione di atto come condotta di terrorismo comporta dunque conseguenze giuridiche contraddistinte da giudizi di disvalore ideologicamente connotati: ciò comporterebbe dare, a mia volta, un giudizio di valore¹⁰.

Ciò dà anche conto di una certa mia ritrosia a cimentarmi nel tentare una (nuova) definizione generale di terrorismo. Tuttavia la necessità di una qualificazione giuridica del fenomeno si impone, se ci si situa nel quadro di un ordinamento che voglia tener fermo il principio di legalità, dunque di tassatività del reato e delle pene. Basti pensare che si tratta anzitutto di ascrivere un comportamento a manifestazione legittima del diritto alla libertà di espressione¹¹ e di associazione, piuttosto che a «concreto programma di violenza»¹². Si aggiunga che, in questa seconda ipotesi, occorre distinguere fra condotta di terrorismo o di criminalità comune, individuale od organizzata che sia¹³. Se poi si accede alla conclusione che si tratti di fatto di terrorismo, tale qualificazione determina – a guardare la prassi degli Stati¹⁴ – at-

⁹ Sul punto v. T. SCOVAZZI, *Il terrorismo di stato nell'opera di Giulio Douhet*, in I. PAPANICOLAOPULU e T. SCOVAZZI, *Conflitti armati e situazioni di emergenza*, Milano, 2007, p. 131 ss.

¹⁰ Al riguardo mi sembra significativo il pur per altri aspetti da me non condiviso pensiero di C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Milano (Adelphi Edizioni), 2008.

¹¹ È sintomatico che gli atti internazionali che si occupano di contrasto del terrorismo internazionale contengano disposizioni che si richiamano alla necessità di far salva la libertà di espressione: v. al riguardo l'8° considerando del Preambolo della Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005, cit. (che afferma anche il diritto alla libertà di associazione); e l'art. 2 della decisione quadro del Consiglio dell'Unione 2008/919/GAI (sebbene utilizzando un'espressione un po' circonlocutoria dal momento che – sotto la rubrica «Principi fondamentali relativi alla libertà di espressione» – dichiara che «la presente decisione quadro non ha l'effetto di imporre agli Stati membri di adottare misure che siano in contrasto con i principi fondamentali relativi alla libertà di espressione (...); la decisione è pubblicata in GUUE L 330 del 9 dicembre 2008, p. 21 ss.).

¹² La problematicità della distinzione emerge dalla cospicua giurisprudenza: per quella italiana richiamo soltanto Cass. it., V sez. pen., 4 luglio 2008, n. 39545 (dalla quale è tratta la citazione riportata nel testo); analogamente Cass., I sez. pen., 11 maggio-20 giugno 2000, *Paiano e altri*, riv. n. 216253; nello stesso senso già Cass., I sez. pen., 7 aprile-10 agosto 1987, *Angelici*, riv. n. 176516 e, da ultimo, Cass., I sez. pen., n. 35427/05, 21 giugno-30 settembre 2005, *Drissi*; G.i.p. di Brescia 31 gennaio 2005 (cit. in nota 32); Cass. it., V sez. pen., 2 ottobre 2008, n. 39430.

¹³ Sulla finalità come indicatore utile a distinguere fra i diversi fenomeni criminosi v. *infra*, par. 3.

¹⁴ Sulla prassi degli Stati membri dell'Unione Europea è stato pubblicato il *Commission Staff Working Paper Document, Synthesis of the Replies from the Member States to the Questionnaire on criminal law, administrative law/procedural law and fundamental rights in the fight against terrorism*, 19 February 2009, SEC(2009)225 final, il quale offre un quadro assai inquietante – sulla base di risposte

titudini sul piano del diritto penale sostanziale quali la previsione di fattispecie incriminatrici generiche e indeterminate¹⁵, nonché l'aggravamento delle sanzioni¹⁶. Sul piano dei poteri attribuiti alle autorità di polizia e del diritto processuale penale tale qualificazione può comportare l'applicazione di speciali misure investigative¹⁷ e di particolari condizioni di detenzione¹⁸; l'impiego di criteri di giurisdizione non altrimenti utilizzabili¹⁹ e di corti speciali o in composizione speciale²⁰; il ricorso a restrizioni nell'attività difensiva dell'indagato e dell'imputato²¹; l'uso di *standards*

date dalle amministrazioni degli Stati membri – circa le difficoltà che gli ordinamenti nazionali incontrano nell'attività di contrasto del terrorismo a fronte delle esigenze di rispetto dei diritti della persona: emerge dal documento che molti fra gli Stati membri dell'Unione Europea hanno adottato norme penali sostanziali e processuali per facilitare l'attività di investigazione e di repressione in materia di terrorismo che hanno riflessi in termini di compromissione delle garanzie individuali (p. 5 ss.): di tale prassi si dà conto sinteticamente nelle note che seguono. Per una panoramica di esse v. anche P. GARGIULO e M. C. VITUCCI (a cura di), *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, 2009, *passim*.

¹⁵ Ciò si è verificato nell'ordinamento francese in virtù della *Loi* 15 novembre 2001, *relative à la sécurité quotidienne*; e nell'ordinamento tedesco a seguito della *Terrorismusbekämpfungsgesetz* del 9 gennaio 2002.

¹⁶ A proposito delle norme nazionali che stabiliscono nel senso che la finalità di terrorismo costituisca un'aggravante di atto già qualificato come reato comune (per esempio come omicidio, furto, presa di ostaggi, ecc.) v. *Commission Staff Working Paper Document, Synthesis of the Replies ecc.*, cit., punto 11.

¹⁷ Sulle normative di Stati membri dell'Unione Europea che dispongono in questo senso v. *Commission Staff Working Paper Document, Synthesis of the Replies ecc.*, cit., p. 32 e p. 41 ss. A proposito della Convenzione di Prüm e della gestione delle banche dati europee (quali DNA, EURO-DAC, VIS, SIS II, ecc.) v. la Comunicazione della Commissione del 24 novembre 2005, *concernente il miglioramento dell'efficienza e l'incremento dell'interoperabilità e delle sinergie tra le banche dati europee nel settore della giustizia e degli affari interni*, COM(2005) 597 def.; rinvio oltre per approfondimenti relativi al principio di disponibilità che sottende l'interoperabilità fra i servizi nazionali (e le relative banche dati) che raccolgono, ordinano e gestiscono le informazioni di polizia e di intelligence. In dottrina v. D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte sostanziale*, Milano, 2010, par. 5.

¹⁸ Si consideri al proposito, sintomaticamente, il 2001 *Antiterrorism, Crime Security Act* adottato dal Regno Unito (sulla cui non conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo quanto al regime ivi previsto in materia di misure eccezionali di detenzione si è pronunciata la House of Lords con decisione 16 dicembre 2004: v. pubblicata in <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&others.pdf>): sulla vicenda rinvio a E. SCISO, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo internazionale: Governo, Corti e Parlamento britannici a confronto*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 454 ss. V. in aggiunta quanto riportato nel *Commission Staff Working Paper Document, Synthesis of the Replies ecc.*, cit., punti 2 e 6. Si considerino infine le valutazioni giuridiche date in ordine alle condizioni di detenzione in Guantanamo dalla Corte suprema statunitense nei casi *Rasul vs. Bush* (sentenza del 28 giugno 2004, <http://www.law.cornell.edu/supct/search/display.html?terms=rasul%20v.%20bush&url=/supct/html/03-334.ZS.html>) e *Boumediene vs. Bush - Al Odah vs. United States* (sentenza del 12 giugno 2008, <http://www.law.cornell.edu/supct/html/06-1195.ZS.html>).

¹⁹ A proposito del ricorso al criterio di giurisdizione penale universale per il caso della qualificazione dell'atto di terrorismo come crimine di diritto internazionale dell'individuo rinvio *infra*, alla nota 26.

²⁰ Il *Commission Staff Working Paper Document, Synthesis of the Replies ecc.*, cit., punto 2, dà conto della creazione – in funzione di repressione di fatti di terrorismo – di *special prosecutors*, corti speciali o corti a speciale composizione. Ancora una volta la prassi (non europea, ma) statunitense conseguente ai fatti di Guantanamo è illuminante (v. al riguardo la sentenza della Corte suprema del 12 giugno 2008, *Boumediene et al. v. Bush*, cit., che ha infine accertato il diritto dei detenuti nella base statunitense di Guantanamo a godere di un ricorso effettivo alla giustizia ordinaria).

²¹ V. doc. ult. cit. a proposito della previsione negli Stati membri dell'Unione Europea di procedure particolari ai fini dell'esibizione delle prove e per casi di inversione dell'onere della prova.

processuali diversamente rigorosi, soprattutto in tema di utilizzo del materiale di *intelligence* ai fini della formazione della prova²²; il ricorso a misure di espulsione²³ e a forme di cooperazione internazionale fra autorità di polizia, di *intelligence* e giudiziarie penali nazionali, escluse in radice nel caso non si versi in una situazione «di seria e consapevole disponibilità (...) alla realizzazione del programma criminoso (...) [anche manifestato tramite] «editti radicali» o comunque manifestata con l'adesione ai principi del fondamentalismo islamico»²⁴, ammesse nelle altre ipotesi, e addirittura favorite con significative modalità che ne rendono più rapido e fluido il funzionamento per reati considerati di estrema gravità, fra i quali è ricompreso il terrorismo²⁵. Ancora, è possibile ipotizzare una diversa risposta della comunità internazionale nei confronti dell'individuo²⁶ o dello Stato ritenuto respon-

Emblematica, per la realtà extra-europea, è la situazione venutasi a determinare negli Stati Uniti seguito dell'adozione del 2001 *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (cd. *Patriot Act*), che ha conseguito l'effetto di sospendere le garanzie processuali della difesa di quanti siano sospettati di terrorismo. Quanto in particolare alla procedura cd. del *blacklisting* messa in campo da organizzazioni internazionali quali Nazioni Unite e Unione Europea, rinvio oltre, par. 5.

²² A proposito della prassi normativa e giurisprudenziale statunitense ed europea (in particolare belga) in materia di utilizzo del materiale di *intelligence* in sede giudiziaria v. J. H. VERVAELE, *Terrorismo versus scambio di informazioni tra intelligence e autorità investigative giudiziarie: diritto penale sub rosa?*, in U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINGOLDI, *Spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Napoli, 2007, p. 321 ss.; più in particolare per l'ordinamento italiano v. T.E. EPIDENDIO, *Terrorismo internazionale e attività di "intelligence": nuove frontiere e nuovi problemi del diritto penale*, in *Corr. merito*, 11/2006, p. 1295; A. COLONNA VILASI, *Intelligence. Nuove minacce e terrorismo*, Roma (Edizioni Universitarie Romane), 2008.

²³ Sulla diffusissima prassi del ricorso alle misure di espulsione come difesa ultima dell'ordinamento di fronte allo straniero sospetto di terrorismo nei confronti del quale non si voglia o non si possa procedere giudizialmente v. *infra*, par. 5; in particolare sull'attitudine dell'ordinamento italiano in materia, in particolare conseguente al «pacchetto sicurezza» del 15 luglio 2009 (Legge n. 94/2009, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*), si richiamano le considerazioni espresse da A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁴ Cass. it., sentenza 2 ottobre 2008, n. 39430, cit. Si consideri che tutti gli accordi internazionali bilaterali e multilaterali di cooperazione giudiziaria consentono l'eccezione della politicità del reato per rifiutare la cooperazione, ma che essi devono comunque essere letti alla luce delle norme convenzionali che a propria volta depoliticizzano i fatti di terrorismo (v. a titolo puramente esemplificativo l'art. 1 della Convenzione di Strasburgo del 27 gennaio 1977, nonché la successiva Convenzione elaborata nello stesso contesto giuridico, aperta alla firma a Varsavia, 16 maggio 2005, il cui art. 1 fa proprie le qualificazioni adottate dalle convenzioni internazionali vigenti, richiamate nell'Appendice della Convenzione stessa); su questo specifico punto v. N. PARISI, *Estradizione e diritti dell'uomo fra diritto internazionale generale e convenzionale*, Milano, 1992, p. 7 ss.

²⁵ V. *infra*, par. 4.3. A mero titolo esemplificativo ricordo che per reati informatici di particolare allarme sociale la Convenzione europea di Budapest del 2001 ha organizzato la rete cosiddetta «7/24»; e che l'Unione Europea ha sintomaticamente lavorato, a proposito dell'attività di contrasto del terrorismo internazionale, adottando il 13 giugno 2002 due decisioni quadro, l'una di diritto penale sostanziale indirizzata a definire la fattispecie criminosa (2002/475/GAI, in , in *GUCE* L 164 del 22 giugno 2002, p. 4), l'altra di diritto penale processuale sul mandato d'arresto europeo (2002/584/GAI, *ibid.*, L 190 del 18 luglio 2002, p. 1 ss.).

²⁶ A proposito delle condizioni sulla base delle quali un illecito di individuo diventa crimine individuale ai sensi del diritto internazionale, connotandosi cioè come condotta che lede beni essenziali della comunità internazionale nel suo insieme, perciò protetti da norme consuetudinarie o da norme convenzionali che precisano, elaborano o sviluppano principi generali o norme consuetudinarie, anche nel suggerire il ricorso da parte degli Stati all'impiego del criterio della giurisdizione penale uni-

sabile²⁷, nel caso in cui l'atto di terrorismo possa essere qualificato come crimine ai sensi del diritto internazionale.

Un primo punto fermo può però essere al riguardo stabilito: sulla base di convergente prassi interna e internazionale²⁸ – e aderendo all'opinione già autorevolmente sostenuta²⁹ – osservo che l'area del dissenso è limitata al mero apprezzamento delle condotte tenute nel corso di una situazione di conflitto (interno o internazionale), non già anche in tempo di pace, come manifestano senza ombra di dubbio le convergenze registratesi in sede di negoziati per la stipulazione di una convenzione "globale", ma soprattutto le frizioni che ivi hanno determinato la frattura fra gli Stati partecipanti³⁰. In quella sede, infatti, il dissenso ha avuto per oggetto

versale: v. P. GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Bologna, 2008, p. 174. In ordine al fatto che tali condotte, quando siano qualificate come crimini di guerra, possono fondare la competenza delle corti penali internazionali v. l'art. 4, lett. d, dello Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda; nonché l'art. 3, lett. d, dello Statuto della Corte speciale per la Sierra Leone; *adde* al proposito quanto espresso dal Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nel caso *Galic*; sul punto v. G. ACQUAVIVA, *Il diritto umanitario nella giurisprudenza del Tribunale penale per la ex-Jugoslavia: l'attacco contro i civili nei casi Strugar e Galic*, in I. PAPANICOLOPULU e T. SCOVAZZI (a cura di), *Quale diritto nei conflitti armati?*, Milano, 2006, p. 175 ss.; *Id.*, *War Crimes at the ICTY: Jurisdictional and Substantive Issues*, in R. BELLELLI (ed.), *Law and Practice from the Rome Statute to Its Review*, Farnham, 2010; D.D. NTANDA NSEREKO, *The International Criminal Court: Jurisdictional and Related Issues*, in *Criminal Law Forum*, 1999, p. 87 ss. Sulla questione dell'applicabilità delle Convenzioni di Ginevra del 1949 alle fattispecie in esame; sulla problematicità di distinguere, ai fini della loro applicazione, fra conflitto armato internazionale e interno; nonché sulla esigenza di differenziare fra atto di terrorismo da esse vietato e atto di terrorismo che assumerebbe anche la qualità di crimine di diritto internazionale in quanto "infrazione grave", v. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale ecc.*, cit., par. 8; P. GAETA, *Le sfide ecc.*, cit., p. 173 ss.; H. OLÁSOLO, *Unlawful attacks in combat situations: from the ICTY's case law to the Rome Statute*, Leiden, 18, 2008; G. ACQUAVIVA, *Terrorism*, in A. CASSESE (ed. in chief), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford, 2009, pp. 534-535. Sulla questione della qualificazione dell'atto di terrorismo come crimine individuale v. la sentenza del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia del 19 aprile 2004, *Krstic*, Judgement, IT-98-33-T, par. 513, che nel caso di specie qualifica come crimini contro l'umanità gli atti di terrorismo sistematici e generalizzati, compiuti nell'ambito di un disegno politico di uno Stato o di un'organizzazione stabile. Infine, varrebbe la pena di domandarsi se non sia emersa una norma di diritto internazionale generale che qualifica il terrorismo come crimine individuale a sé stante, situazione prospettata da P. GAETA, *Le sfide ecc.*, cit.

²⁷ Rileva quanto detto *infra*, nota 31 a proposito della possibile qualificazione di terrorismo della condotta tenuta da esponenti delle forze armate di uno Stato, discorso che deve essere approfondito ai fini della verifica del se l'atto di terrorismo possa essere qualificato illecito "aggravato" dello Stato (per il fatto di individuo che agisce in qualità di organo dello Stato), secondo la terminologia utilizzata nell'ultimo progetto di codificazione sulla responsabilità internazionale degli Stati (2001; UN Doc A/56/10), il cui art. 40 tratta delle violazioni gravi di obblighi derivanti da norme imperative di diritto internazionale generale: sulla questione v. F. SALERNO, *Diritto internazionale*, Padova, 2008, p. 213; A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, 2004, p. 163; T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2006, parte II, p. 355 ss.; B. GRAEFRATH, *International Crimes and Collective Security*, in K. WELLENS (ed.), *International Law: Theory and Practice*, 1998, p. 239.

²⁸ In relazione a tale prassi rinvio a A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journ. Int. Crim. Just.*, 2006, p. 933 ss., specific. pp. 336-337, note 5-10.

²⁹ A. CASSESE, *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, 2004, pp. 162-163. In termini meno tecnici ma ugualmente calibrati v. A. GAMBERRINI, *La riforma continua: gli strumenti penali di contrasto al terrorismo internazionale: alcuni interrogativi sulla tecnica e sull'oggetto di tutela della nuova fattispecie di cui all'art. 270bis c.p.*, in *Crit. dir.*, 2004, p. 69 ss.; C. TOWNSHEND, *La minaccia del terrorismo*, Bologna, 2004, p. 31.

³⁰ Per una sintesi delle dichiarazioni degli Stati in proposito, cfr. A/C.6/55/WG.1/CRP.30 sulla proposta della Malaesia; A/AC.252/2001/WP.1/Rev.1 sulla proposta della Costa d'Avorio. Per

esclusivamente la questione del trattamento da accordare agli atti di violenza compiuti da formazioni armate sia regolari³¹ che irregolari³²; mentre l'accordo si è registrato sulla convinzione che l'atto di terrorismo, ovunque e in qualsiasi tempo sia compiuto, si connoti per un elemento oggettivo (l'*actus reus*), ovvero la grave condotta criminale, quale esemplificativamente è costituita dall'omicidio volontario, dalle lesioni personali, dalla cattura di ostaggi, dall'estorsione, dalla fabbricazione di armi, dall'attacco o dalla minaccia di compiere una delle precedenti azio-

un'analisi dei lavori del Comitato *ad hoc* istituito nel 1996, cfr. GAOR, 55th session, Supplement No. 37 (A/55/37), p. 2; nonché Resolution 51/210 of 17 December 1996, *Report of the ad hoc Committee established by General Assembly*, in GAOR, A/56/37, supplement No. 37, p. 13; *Report of the ad hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996*, sixth session (28 January-1 February 2002), GAOR, 57th session, supplement No. 37 (A/57/37), p. 17. Infine nel rapporto predisposto dal Comitato *ad hoc* dell'Assemblea generale si rileva come la questione della convenzione globale sia ancora aperta ed i negoziati proseguano: cfr. A/59/37 (28 June-2 July 2004), p. 19; più di recente, la stessa Assemblea generale – in ordine alla necessità di addivenire alla conclusione di siffatta convenzione – «[d]emande aux États qui ne l'ont pas fait d'envisager de devenir parties sans plus tarder aux conventions et protocoles internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme qui existent, et à tous les États de n'épargner aucun effort pour conclure une convention générale sur le terrorisme International» (risoluzione A/RES/62/272 del 15 settembre 2008, p. 2). V. in argomento M. HMOUD, *Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism: Major Bones of Contention*, in *Journ. Int. Crim. Just.*, 2006, p. 1031 ss.

³¹ E' al proposito significativa la chiara conclusione della Corte di Cassazione, secondo la quale «costituisce atto terroristico anche quello [commesso da forze armate regolari] contro un obiettivo militare, quando le peculiari e concrete situazioni fattuali facciano apparire certe ed inevitabili le gravi conseguenze in danno della vita e dell'incolumità fisica dei civili, contribuendo a diffondere nella collettività paura e panico (sentenza 11 ottobre 2006, *Bouyahia, Tourmi, Daki*). V. anche, *supra*, la nota 27, per il collegamento fra questa problematica e quella delle violazioni che determinino responsabilità "aggravata" in capo allo Stato alla cui sfera giuridica può essere ricondotto l'atto dell'individuo. Che atti di terrorismo possano essere compiuti da un componente delle forze armate regolari di uno Stato è reso del tutto evidente dal chiaro disposto delle quattro convenzioni di Ginevra (per il quale v. *supra*, in nota 26). Ciò che si disputa è se tali atti determinino il sorgere non solo di responsabilità penale individuale (secondo appunto quanto dispongono tra l'altro le Convenzioni di Ginevra), ma anche di responsabilità dello Stato di appartenenza: sulla questione v. l'opinione separata del giudice Koopmans resa unitamente al parere della Corte internazionale di giustizia del 9 luglio 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, par. 5;

³² La questione consiste nello stabilire se e a quali condizioni riconoscere lo *status* di combattenti legittimi a coloro che non appartengono alle forze armate di uno Stato; e se l'intera attività di coloro che combattono sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli possa essere sottratta alla qualifica di condotta terroristica. Al proposito, il dibattito apertosi in giurisprudenza (dibattito che segnala le difficoltà di distinguere fra atto di "guerriglia legittima" e atto di terrorismo) ha dato origine a giurisprudenza italiana assai contraddittoria: ricordo solo le due contrapposte sentenze del G.i.p. di Milano (Forleo) e del G.i.p. di Brescia (Spanò) rese a brevissima distanza di tempo l'una dall'altra (24 gennaio 2005, la prima, 31 gennaio dello stesso anno, la seconda: v. pubblicate in www.dirittoogiustizia.it) relative ad atti ascritti alla responsabilità delle stesse persone appartenenti alle stesse formazioni. Sulla difficile distinzione v. anche, sempre nella giurisprudenza italiana, Cass., V sez. pen., 4 luglio 2008, cit. Nella dottrina, a proposito della ricostruzione di un'area di legalità delle condotte dei cosiddetti *freedom fighters* v. N. RONZITI, *Le guerre di liberazione nazionale e il diritto internazionale*, Pisa, 1974, specific. pp. 56 e 200-201, anche in ordine all'individuazione dei requisiti atti a legittimare le guerre di liberazione nazionale, requisiti utili dunque a sottrarre in via di principio gli atti compiuti a questo titolo alla qualificazione di condotte di terrorismo (salvo verificarne caso per caso la riconduzione di ciascuno di essi alla categoria); v. anche G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, Milano, 1997, p. 381. In relazione alla responsabilità penale individuale che si radica nei confronti dell'autore di un atto di terrorismo quando la condotta assuma i requisiti di crimine di diritto internazionale v. *supra*, nota 26.

ni; e un elemento soggettivo (la *mens rea*), ovvero la consapevolezza e la volontà, motivata politicamente, mirata a spargere terrore nella popolazione civile indiscriminatamente³³.

Sembra, dunque, che allo stato attuale a livello universale due questioni restino controverse: quella del se (e, consequenzialmente, del come) distinguere fra terrorismo e atto di «giustificata guerriglia»; e quella relativa alla valutazione dei comportamenti tenute da forze armate regolari³⁴.

2. *I tentativi di pervenire a una definizione di terrorismo di portata internazionale regionale: l'Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism (2005)*

È certamente possibile riscontrare un maggior consenso a livello regionale, cioè fra Paesi che condividono un comune patrimonio culturale, e dunque sono capaci di offrire anche risposte più omogenee sul piano dell'apprezzamento giuridico di una condotta³⁵. Nell'impossibilità di accedere a una definizione generale e universalmente condivisa, questo approccio potrebbe apparire una soluzione necessaria, un male minore, proponendo sì una risposta settoriale a un problema di dimensioni globali, tuttavia presentando almeno il vantaggio di determinare uno *standard* di contrasto al fenomeno fondato su regole comuni a un gruppo di Paesi, tanto da rendere possibile un'efficace risposta di contrasto al fenomeno almeno a livello regionale.

Per l'occasione che qui ci occupa questa sembra a prima vista una falsa pista: è infatti proprio nell'area euro-mediterranea che si confrontano le due anime che impediscono la finalizzazione di una convenzione "globale". Lega degli Stati arabi, Organizzazione della Conferenza islamica e Organizzazione per l'unità africana (oggi Unione africana) hanno prodotto tre diversi strumenti convenzionali di respiro generale³⁶, che accolgono una definizione di terrorismo per alcuni aspetti assai simile a quella stabilita negli strumenti adottati nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa, del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. Tuttavia, differentemente da questi ultimi, essi sono concordi nell'escludere esplicitamente dal proprio perimetro le guerre di liberazione nazionale. Le gran parte delle iniziative europee, invece, indipendentemente dalla diversa intensità dei vincoli (giuridici e non) posti, tacciono sul punto, utilizzando la tecnica percorsa a livello universale fino ad oggi – quella cioè di stabilire a carico delle Parti contraenti obblighi di criminalizzazione di certe condotte, senza definirne i contenuti –, lasciando così irrisolto il nodo fondamentale, quello della qualificazione della condotta stessa. L'unico strumento europeo che detta una definizione assai circostan-

³³ Così A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, 2003, p. 162.

³⁴ Per le quali v. *supra*, note 12, 31 e 32.

³⁵ A proposito della funzione delle Nazioni Unite – alle quali «va assegnato un forte ruolo di impulso politico oltre che di armonizzazione, approssimazione o ravvicinamento dei diversi ordinamenti giuridici nazionali», e dunque anche un ruolo di armonizzazione di questi a livello regionale – v. G. MICHELINI, *I Protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone, contro il traffico di migranti, contro il traffico di armi*, in M. CH. BASSIOUNI (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005, p. 254.

³⁶ Si tratta, rispettivamente, della *Convenzione araba sulla repressione del terrorismo*, Il Cairo, 22 aprile 1998; della *Convenzione sulla lotta contro il terrorismo*, Ouagadougou, 1° luglio 1999; della *Convenzione sulla prevenzione e la repressione del terrorismo*, Algeri, 14 luglio 1999.

ziata di terrorismo – la decisione quadro 2002/475/GAI, anche dopo la sua integrazione ad opera della decisione quadro 2008/919/GAI³⁷ – dichiara di non voler «disciplinare le attività delle forze armate in tempo di conflitto armato, secondo le definizioni date a questi termini dal diritto internazionale umanitario (...), né le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali (...)»³⁸: si situa, dunque, sul non controverso terreno già coperto dalla norma di diritto internazionale generale della quale si afferma l'attuale esistenza.

Tuttavia le due diverse "famiglie" di Paesi che si affacciano sul Mediterraneo hanno affrontato la questione del contrasto al terrorismo in un foro di concertazione che li vede, per condivisa volontà, congiuntamente coinvolti: il "Processo di Barcellona" avviato nel 1995 ha infatti prodotto, nell'occasione del proprio decennale, l'*Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*³⁹. In tale documento – dal tono assai enfatico e dai contenuti principalmente programmatici – non viene stabilita una definizione del fenomeno. Anzi, esso sembra inserirsi nella tradizionale linea diplomatica di agganciare l'attività dei contesti regionali di cooperazione alla strategia messa in campo dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni internazionali della sua "famiglia"⁴⁰; si potrebbe cioè pensare che l'*Euro-Mediterranean Code* sia un altro frutto della situazione di paralisi della comunità internazionale sulla questione definitoria dei fatti di terrorismo.

Con riflessione più ponderata si pensa di poter giungere a una diversa valutazione: ciò tenendo in conto due dati, l'uno testuale, l'altro ambientale. Quanto al primo, in due diversi passi del documento gli Stati che partecipano a questo contesto di cooperazione dichiarano di voler «reiterate (...) total condemnation of terrorism in all its forms and manifestations», «without qualification»⁴¹: poiché il Mediterraneo è teatro anche di conflitti armati, dovrebbe potersi intendere che la condanna del terrorismo si riferisca pure a condotte tenute in quell'occasione. A favore di questa conclusione depone anche l'affermazione della volontà delle Parti di dare piena esecuzione agli obblighi internazionali di diritto umanitario⁴².

Quanto al dato ambientale in cui matura questa iniziativa, come noto il "Processo di Barcellona" è stato in origine avviato per volontà congiunta dell'Unione Europea e degli Stati delle sponde meridionali e orientali del Mediterraneo come forma

³⁷ Decisione quadro del Consiglio del 28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, cit.: le modifiche introdotte consistono in una migliore armonizzazione delle normative degli Stati membri tramite l'inclusione nel giudizio di disvalore anche la pubblica provocazione per commettere atti di terrorismo, il reclutamento, l'addestramento a fini terroristici, nonché il concorso, l'istigazione e il tentativo a commettere uno dei reati contemplati dall'art. 1 della decisione quadro 2002/475/GAI.

³⁸ 11° considerando della decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI, cit.

³⁹ V. in Council of the European Union, *10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit, Barcelona, 27 and 28 November 2005*, Brussels, 1507505 (Presse 328), 28 November 2005.

⁴⁰ È continuo e reiterato il richiamo al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, all'osservanza delle convenzioni internazionali universali (a portata settoriale) aperte alla firma (per le quali si chiede la ratifica e un pieno adempimento interno), alla strategia, nonché agli adempimenti necessari a garantire il funzionamento della struttura organizzativa e dei meccanismi stabiliti dall'Organizzazione delle NU.

⁴¹ Il primo passo è tratto dalla frase di apertura del Codice, la specificazione è contenuta nel primo alinea della seconda parte dedicata agli impegni che le Parti intendono assumere (i corsivi sono aggiunti).

⁴² Primo alinea della prima parte dedicata agli impegni.

di cooperazione esterna all'Unione. Oggi tuttavia la prospettiva è profondamente mutata: si è preso atto dell'*impasse* che affliggeva tale "Processo"; del mutato equilibrio venutosi a determinare in quest'area sul fronte dei rapporti sia politici e strategici, che economici; infine, ancora, di una «carezza di *leaderships* nazionali»⁴³ e, conseguentemente, della necessità di colmare il vuoto d'autorità con un soggetto politico credibile espresso dallo stesso ambiente "mediterraneo", capace di far propri gli interessi dei popoli che intorno ad esso vivono, soprattutto intervenendo a correggere le asimmetrie esistenti tra le tre sponde anche attraverso la ricerca di sinergie fra i diversi, rispettivi, punti di forza⁴⁴. Conseguentemente si è tentata una via per dare un seguito – non si sa ancora quanto efficace – al "Processo di Barcellona", individuata in una nuova sede di concertazione politica – l'Unione per il Mediterraneo – fra quarantatré dei quarantaquattro Paesi⁴⁵ che, anche non affacciandosi sulle sponde del Mediterraneo, sono interessati a valorizzare un percorso di dialogo già avviato con quel "processo" nel 1995⁴⁶. Si è inteso così porre le basi di un' «*initiative [que] traduit (...) une aspiration commune à instaurer la paix ainsi que la sécurité (...)*», nella convinzione che essa «*peut jouer un rôle important pour ce qui est de relever les défis communs qui se posent à la région euro-méditerranéenne, comme (...) les migrations; le terrorisme et l'extrémisme; la promotion du dialogue interculturel*», insieme a imperativi d'ordine energetico, ambientale ed economico⁴⁷.

E' vero che proprio in questo inizio di anno 2011 è fondatamente possibile dubitare della capacità dell'Unione per il Mediterraneo di esprimere quella auspicata *leadership* che ne ha motivato la costituzione. Non soltanto, infatti, l'Organizzazione non è riuscita nei suoi tre anni di vita a passare dalla fase progettuale a quella operativa (complice anche, ma non solo, la crisi finanziaria mondiale che ha certamente contribuito a distrarre le risorse a ciò necessarie). Ora che Tunisia, Algeria, Albania, Libano ed Egitto sono percorsi da gravi fermenti, l'Unione per il Mediter-

⁴³ Così rileva M.R. ME: *La nuova dinamica nella dimensione sicurezza del Mediterraneo*, Istituto Affari Internazionali, DOC. IAI0811, p. 2.

⁴⁴ Op. loc. ult. cit.

⁴⁵ Impropriamente si utilizza nel testo il termine "Paese" per riferirsi ai *partners* che hanno accolto la proposta del Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy di fondare l'Unione per il Mediterraneo, di cui si dirà appena qui di seguito nel testo: infatti, oltre ai ventisette Stati membri dell'Unione Europea hanno aderito quindici Paesi europei, africani ed asiatici rivieraschi dello stesso mare (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Mauritania, Siria, Tunisia, Turchia, Albania, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Principato di Monaco), nonché l'Autorità palestinese; assente dal consesso è la Libia, che si è opposta assai recisamente alla nascita dell'iniziativa.

⁴⁶ Sul "Processo di Barcellona" la bibliografia è assai vasta; si segnalano alcuni fra i contributi che, a giudizio di chi scrive, sono fra i più significativi: H.-G. BRAUCH, A. MARQUINA, A. BIAD (eds.), *Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century*, Houndmills, 2000; J.A. NÚÑEZ VILLAVARDE, M.H. DE LARRAMENDI, *La politica estera e di cooperazione della Spagna e del Magreb*, Madrid (Los Libros de la Catarata, D.L.), 2001; G. MAGONE, *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, in *Journ. Inst. Theoret. Econ.*, 2001/No. 157; D. SCHMID, *Optimiser le processus de Barcelone*, Occasional Papers (EU-Institute for Security Studies), 2002/No. 36; B. HULDT, M. ENGMAN, E. DAVIDSON (eds.), *Euro-Mediterranean Security and the Barcelona Process, Strategic Yearbook 2003*, Swedish Defence College, Stockholm, 2002. A livello esclusivamente informativo e documentale si rinvia a http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm.

⁴⁷ *Discours d'ouverture* de M. Bernard Kouchner al "vertice" euromediterraneo di Parigi, 13 luglio 2008, www.franceonu.org/spip.php?article2046, rispettivamente punto 5 e premessa.

raeano resta del tutto assente dal dialogo politico⁴⁸ che dovrebbe contribuire ad avviare il processo democratico auspicato da larga parte dei cittadini di questi Paesi. Ma ci si può anche domandare se la paralisi dell'Organizzazione e la sua assenza dalla diplomazia internazionale non siano invece determinati dalla difficoltà di instaurare un vero dialogo fra Stati amministrati da governi (taluni democratici, talaltri autocratici); e se, dunque, il mutamento di regime politico di alcuni fra questi Paesi non potrebbe rappresentare la condizione per rendere possibile il dialogo costruttivo nell'area, entro la stessa Unione per il Mediterraneo, nata sul presupposto di una comunità di destini fra i popoli che la abitano.

Auspiciando una centralità futura di questa Istituzione e tornando alla questione che qui interessa, due elementi sembrano significativi, l'uno di discontinuità, l'altro di continuità dell'Unione per il mediterraneo con il "Processo di Barcellona". Dalla prima prospettiva osservo, guardando alle aspirazioni espresse nel corso del "vertice" di Parigi del 13 luglio 2008 nel quale si sono posti i presupposti per la nascita della nuova istituzione, che l'Unione per il Mediterraneo si è candidata a divenire la sede privilegiata della politica internazionale dell'Unione Europea per il Mar Mediterraneo⁴⁹, non più una delle tante diverse, separate occasioni di concertazione con i *partners* della regione: entro tale ente è previsto che si riversi l'intera strategia delle istituzioni europee in tema di gestione dei rapporti esterni con questa regione del mondo.

Quanto all'elemento di continuità⁵⁰, l'Unione per il Mediterraneo si propone di proseguire in quel percorso di stabilizzazione della regione iniziato dal "Processo di Barcellona", che ha un punto di forza anche nell'azione di contrasto del terrorismo internazionale, proseguendo quanto ivi avviato.

Queste due diverse considerazioni determinano una conclusione che non credo sia discutibile: nell'adozione degli atti che auspicabilmente concreteranno l'azione dell'Unione per il Mediterraneo, l'Unione Europea dovrà coltivare il rispetto del principio di coerenza, in quanto principio fondamentale posto dai Trattati istitutivi alla base della sua attività⁵¹, così che non si determinino "scollamenti" nell'adozione

⁴⁸ Per la verità è stata assai poco incisiva anche l'azione dell'Unione Europea, che nei giorni fra il 28 gennaio e il 2 febbraio si è espressa (tramite l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza) con dichiarazioni reputate (da parlamentari europei e commentatori politici: v. esemplificativamente <http://lawyers-law.com/ashton-takes-flak-in-eu-parliament-for-weak-statements-on-egypt-tunisia>) inefficaci, deboli, inesistenti, lasciando oltretutto spazio a prese di posizioni individuali di alcuni Stati membri, anche reciprocamente discordanti.

⁴⁹ Come già in parte anticipato (*supra*, nota 45), l'iniziativa nasce da un progetto politico della Presidenza presentato a Tangeri il 23 ottobre 2007 indirizzato a stabilire una sede di concertazione dei soli Paesi rivieraschi del Mediterraneo, ma *in itinere* – per volontà soprattutto del Cancelliere tedesco – essa è stata "comunitarizzata". Sulla neo-nata sede di concertazione politica v., fra i primi interventi "a caldo": F. ZALLIO, *Dopo Parigi: i progetti dell'Unione per il Mediterraneo*, ISPI MedBrief, n. 6, 21 luglio 2008; R. ALIBONI, A. DRESS, T.-SCHUMACHER, A. TOVIAS, *Putting the Mediterranean Union in Perspective*, EurMesco Paper, June 2008, No. 68; M.R. ME, *La nuova dinamica nella dimensione sicurezza del Mediterraneo*, cit.; R. ALIBONI, *L'Unione per il Mediterraneo. Evoluzione e prospettive*, doc IAI 0939.

⁵⁰ Non a caso l'intera denominazione di questa sede di concertazione è "Processo di Barcellona – Un'Unione per il Mediterraneo". Sulla continuità sostanziale fra le due sedi di concertazione v. i punti 11-14 del *Discours d'ouverture* de M. Bernard Kouchner, cit.

⁵¹ Art. 7 TFUE. V. anche, per considerazioni sul punto, il successivo par. 4.1 soprattutto nel punto dove si tratterà della clausola di condizionalità antiterrorismo introdotta nelle relazioni esterne dell'Unione Europea.

di norme giuridiche nei diversi settori – interno e internazionale – affidati alla sua competenza. Ne deriva che la definizione di terrorismo accolta nell'Unione Europea non potrà che condizionare in modo significativo l'approccio che il gruppo dei *partners* dell'Unione per il Mediterraneo avrà in relazione all'attività di contrasto al terrorismo; in altre parole le decisioni quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI dovrebbero attecchire a fonte interpretativa degli atti elaborati nelle sedi di concertazione euro-mediterranea, a motivo di quel sopra rilevato stretto collegamento fra "Processo di Barcellona" – Unione per il Mediterraneo – Unione Europea.

3. *La qualificazione europea della condotta di terrorismo*

Come noto, la definizione di condotta di terrorismo accolta in quest'ultima Organizzazione riproduce in gran parte la qualificazione accolta dal diritto internazionale generale di pace. *Nulla quaestio* in ordine all'identità dell'elemento oggettivo: la normativa dell'Unione obbliga infatti gli Stati a inserire nel proprio sistema penale norme che dispongano l'incriminazione di chi si renda responsabile di atti che, «per loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale»⁵². Tali atti sono esaustivamente indicati dall'art. 1 della decisione quadro 2002/475/GAI - lettere da *a*) ad *h*) – e di essi si sanziona anche la sola minaccia (lett. *i*): si tratta di condotte – già considerate reati comuni da tutti gli ordinamenti degli Stati membri – che si traducano in attentati gravi nei confronti delle persone, nonché di strutture e beni pubblici e privati, o che consistano nella fabbricazione, acquisto, detenzione, uso, diffusione, trasporto o fornitura di armi, nonché nella diffusione di sostanze pericolose⁵³.

Qualche sottolineatura in più merita l'altro elemento – la *mens rea* –, che per il diritto internazionale generale consiste nell'intento doloso motivato politicamente e mirato a spargere terrore nella popolazione civile indiscriminatamente. La decisione quadro 2002/475/GAI individua l'elemento teleologico in tre diverse ipotesi di dolo specifico alternativo: l'atto incriminato a questo titolo deve essere commesso «al fine di intimidire gravemente la popolazione»⁵⁴, o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o un'organizzazione internazionale»⁵⁵. Ciò vale a sgombrare il campo da una possibile occasione di confusione con altri reati – quali sono i fatti di criminalità organizzata e di pirateria – che, come il terrorismo, maturano nella gran parte dei casi nel quadro di un'organizzazione stabile. Questi presentano infatti elementi di contiguità con le organizzazio-

⁵² Art. 1.1 decisione quadro 2002/475/GAI, cit.

⁵³ Rimando al par. 4.3 per l'attività di armonizzazione normativa fattispecie incriminatrici in ambito attuata con le decisioni quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI sulla base del TFUE.

⁵⁴ Per «popolazione» la giurisprudenza italiana – che interpreta l'art. 270*sexies* (attuativo – con d. n. 144/2005 – della decisione quadro 2002/475/GAI) è concorde nel riferirsi al «civile o a persona che non partecipi attivamente alle ostilità nel corso di un conflitto armato» (Cass. it., V sez. penale, 4 luglio 2008, n. 39545, cit.). Nello stesso senso è la definizione accolta dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul finanziamento del terrorismo internazionale (fatta propria dall'ordinamento italiano a seguito della legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione del 14 gennaio 2003, n. 7).

⁵⁵ Art. ult. cit.

ni terroristiche: le une e le altre hanno finalità eversive; è dato riscontrare fenomeni di osmosi fra esse quanto ai componenti; le entità che mettono in atto attività terroristiche in un'area geografica facilmente si presentano come associazioni criminose in altra area del mondo, compiono cioè gli stessi reati, utilizzando analoghe tecniche e identiche modalità operative. Ciò che in radice distingue la condotta di terrorismo dalle altre condotte messe in atto a titolo di criminalità organizzata⁵⁶ o di pirateria⁵⁷ è proprio la finalità, in queste ultime di arricchimento o di conseguimento di altra utilità materiale, nella prima politicamente motivata.

L'elemento di novità introdotto dalla decisione quadro da ultimo ricordata rispetto alla sintetica norma di diritto internazionale generale è costituito dall'attenzione posta sulla finalità eversiva dell'attività terroristica, oltre che sulla motivazione politica, religiosa, ideologica (la quale ultima non è nemmeno prevista dalla Convenzione delle Nazioni Unite c.d. "financing"). Ne consegue che l'ordinamento interno dello Stato membro che si adegui – come deve – all'atto dell'Unione è tenuto a contrastare il fatto di terrorismo indipendentemente dalla "qualità" (più o meno democratica) dell'ordinamento statale alla cui sicurezza si attenta⁵⁸; non vi è dunque spazio per distinguere fra illegalità o legalità dell'attività violenta, frutto per esempio di resistenza a un'autorità costituitasi in violazione del principio di autodeterminazione dei popoli, quando l'attività stessa si concreti in una delle condotte indicate dalla decisione quadro. Da ciò non si può tuttavia inferire che la disciplina europea disconosca la legalità internazionalmente accolta dei movimenti di liberazione nazionale o di formazioni simili per finalità: infatti, come sopra ricordato, essa esclude dal proprio ambito di applicazione le situazioni di conflitto armato, alle quali la "guerriglia legittima" è assimilata. Si comprende perciò anche perché la definizione accolta dalla norma di diritto internazionale generale e dalla Convenzione NU del 1999 manchi di esplicitare questa finalità: trattandosi di disciplina che si applica pure in caso di conflitto armato, interno o internazionale, deve appre-

⁵⁶ Sia le norme nazionali che la disciplina specificamente stabilita nel diritto internazionale per contrastare i fatti di criminalità organizzata concordano nel qualificare tali i fatti compiuti da un gruppo composto da tre o più persone, che agiscono di concerto per commettere uno o più reati gravi, al fine di ottenere un vantaggio finanziario o altro vantaggio d'ordine materiale (richiamo, fra le molte disposizioni, gli artt. 407.2, lett. a) e 372.1bis del codice penale italiano; l'art. 5 della Convenzione di Palermo del 12 dicembre 2000, sulla criminalità organizzata transnazionale; il Piano d'azione dell'Unione Europea del 28 aprile 1997 e l'azione comune del Consiglio dell'Unione 98/733/GAI). Sulla distinzione nella giurisprudenza italiana v. Cass., 24 febbraio 1995, n. 478, *Galvanin*. In dottrina sulla problematica v. A.P. SCHMID, "The links between transnational organized crime and terrorist crimes", in *Transnational Organized Crime*, vol. 2 (1996), no. 4; Ph. WILLIAMS, *Terrorism and Organized Crime: Convergence, Nexus or Transformation*, in G. JERVAAS (ed.), *FOA. Report on Terrorism*, Stockholm, defence Research Establishment, 1998; V. MILITELLO, *Partecipazione all'organizzazione criminale e standards internazionali d'incriminazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2003, p. 184 ss.; G. INSOLERA, *Delitto politico e crimini associativi: le possibili connessioni*, Milano, 2005, p. 35 ss.

⁵⁷ Per il punto in questione v. *supra*, nota 5. Come noto la pirateria è definita dall'art. 101 della Convenzione di codificazione del diritto del mare (Montego Bay, 10 dicembre 1982), il quale individua una serie di condotte illecite, unificate dalla finalità di conseguire «private ends» (lett. a).

⁵⁸ Attiro l'attenzione sulla giurisprudenza precedente all'introduzione dell'art. 270sexies c.p., la quale distingueva fra finalità terroristica e finalità di eversione dell'ordine democratico di altro Stato, sulla base della considerazione che, se si fossero sovrapposte le due situazioni, si sarebbe implicato un giudizio sul carattere democratico dell'ordinamento straniero (Cass. it., 11 luglio 1987, *Benacchia*; sul punto v. G. IZZOLINO, A. PIOLETTI, *Nota a Cass. sez. VI, 13 ottobre 2004, Trib. Brescia, 31 gennaio 2005, Trib. Milano, 24 gennaio 2005, in Foro it.*, 2005, II, c. 218 ss.).

stare una tutela della sicurezza collettiva contro fatti di terrorismo che non confligga con la norma internazionale destinata a proteggere i *freedom fighters*.

La qualificazione del terrorismo in tempo di guerra rappresenta, dunque, il vero nodo della situazione anche nell'area euro-mediterranea, in quanto non è oggetto di disciplina giuridica. A questo proposito osservo che sembra esservi un generale consenso sul fatto che le Convenzioni di Ginevra e i Protocolli ad esse aggiunti rispecchiano ormai di diritto internazionale generale nella parte in cui vietano gli atti di violenza indiscriminati contro la popolazione civile, i feriti, le persone che non partecipano alle ostilità, da chiunque commessi, civili, forze armate regolari o irregolari che siano⁵⁹. Questo dunque rappresenta un terreno comune a Stati che – con l'*Euro-Mediterranean Code* – dichiarano di voler osservare il disposto del diritto internazionale umanitario, indipendentemente dal fatto che alcuni di essi non abbiano ancora ratificato il diritto ginevrino. Inoltre, l'area geografica dei conflitti bellici è assai ristretta, essendo concentrata in alcune zone soltanto della regione: dunque, è se mai nella gestione dei rapporti con fatti/persone appartenenti a queste *enclaves* che si pone un problema di antinomie. Si può, insomma, concludere nel senso che l'area del dissenso circa la perseguibilità di talune condotte (possano essere qualificate di terrorismo, oppure no) è assai ristretta e che la volontà di cooperazione espressa dall'*Euro-Mediterranean Code* può avere un seguito in azioni concrete.

4. *La strategia europea di contrasto al terrorismo transnazionale*

I motivi per i quali, parlando di terrorismo e Mar Mediterraneo, l'attenzione va soprattutto all'attività normativa e – sebbene in misura minore – operativa intessuta a partire dalle iniziative dell'Unione Europea sono facilmente comprensibili. Non si tratta tanto del fatto che i problemi del contrasto del terrorismo nel bacino del Mar Mediterraneo coincidano con i compiti dell'Unione. Questa prospettiva sarebbe riduttiva per più motivi: l'Unione si occupa anche e soprattutto di ben altro, dal punto di vista sia dell'ambito delle competenze, sia dell'estensione geografica di esse; inoltre non è solo l'Unione Europea ad intervenire nella gestione delle situazioni che implicano questioni di sicurezza dell'area euro-mediterranea, esistendo altre importanti sedi di concertazione intergovernativa. Il fatto è che l'Unione sembra l'attore collettivo privilegiato per agire come ente esponenziale degli Stati europei, dal momento che è vocata ad esercitare compiti di governo che rendono il suo funzionamento per certi aspetti assimilabile a quello di un'autorità statale di tipo federale⁶⁰, detenendo politiche e strumenti utili ad attuare un'efficace concertazione con altri soggetti collettivi capaci di convogliare gli sforzi dei Paesi della sponda sud e sud-est del Mediterraneo in direzione sinergica, verso obiettivi convergenti.

⁵⁹ A proposito del sistema ginevrino di diritto internazionale umanitario si rinvia *supra*, in nota 26, dal quale emerge, globalmente, la condanna della condotta di terrorismo, ovvero di ogni atto di violenza indiscriminata sulla popolazione civile, indipendentemente dalla qualificazione o meno di esso come crimine di diritto internazionale.

⁶⁰ Sulla natura dell'Unione, quale ente derivato ma pur tuttavia assimilabile dal punto di vista del suo funzionamento a un'autorità di governo territoriale sia consentito rinviare al mio *Considerazioni sulla natura giuridica dell'Unione Europea alla luce dei rapporti fra gli Stati membri e fra questi e l'Organizzazione*, in U. DRAGETTA e A. SANTINI (a cura di), *L'Unione Europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Milano, 2008, p. 1 ss.

Gli indirizzi politici che sinteticamente sembrano emergere dalla varietà di strumentazione posta in essere dall'Unione Europea ai fini di contribuire alla sicurezza e alla stabilizzazione politica, sociale ed economica del bacino del Mar Mediterraneo consistono anzitutto nel rafforzamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia non soltanto nella sua dimensione interna – indirizzato cioè alla costruzione, ricorrendo a uno stereotipo usato ed abusato, di una “fortezza” impenetrabile –, ma anche in quella esterna, nei rapporti con i Paesi terzi⁶¹. È a partire dal *Programma dell'Aja*⁶² – confermato per quanto qui interessa dal successivo *Programma di Stoccolma*⁶³ – che l'Unione pone l'accento sull'esigenza di (e sulla conseguente predisposizione di strumenti indirizzati a) dare una «risposta globale» ai problemi della sicurezza, che tenga conto di «un'impostazione integrata e coerente» dell'azione dell'Unione⁶⁴, nella convinzione che «la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia sostenendo nel contempo gli obiettivi politici delle relazioni esterne dell'UE», che dunque «gli aspetti interni ed esterni della sicurezza dell'UE siano intrinsecamente connessi»⁶⁵. Tale indirizzo deve essere promosso tramite la cooperazione regionale, sede più adeguata per affrontare «problematiche transfrontaliere come la migrazione, la gestione delle frontiere e la criminalità organizzata»⁶⁶; in particolare «con riguardo ai Paesi del Mediterraneo, gli obiettivi principali sono consolidare la buona *governance* e lo Stato di diritto e migliorare la gestione della migrazione e la sicurezza. (...) L'avvio del nuovo e stimolante programma regionale “giustizia, libertà e sicurezza” e l'intensificazione del dialogo ad alto livello sul terrorismo accompagneranno il varo (...) di un ambizioso programma di lavoro diretto a istituire uno spazio di cooperazione reciproca per la giustizia, la sicurezza, l'immigrazione e l'integrazione sociale»⁶⁷.

⁶¹ Sulle diverse, molteplici dimensioni dell'obiettivo di fare dell'Unione uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia – introdotto dal Trattato di Amsterdam del 1997 – v. fra gli altri U. DRAETTA, D. RINOLDI e N. PARESI, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Napoli, 2007; sugli sviluppi indotti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona v. D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà ecc.*, cit., anche in relazione a quanto qui si dirà sull'operare del principio di coerenza fra dimensione interna ed esterna di tale obiettivo.

⁶² Il *Programma dell'Aja* è stato adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles, 4-5 novembre 2004 (le conclusioni della Presidenza – che portano in allegato il *Programma dell'Aja* – sono pubblicate in Doc. 14292/1/04 Rev 1).

⁶³ Il *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* è stato approvato dal Consiglio dell'Unione nella sessione del 30 novembre-1° dicembre 2009 (doc. 17024/09, 2 dicembre 2009); in esso la strategia di contrasto al terrorismo è presa in considerazione al punto 4.5: nel confermare le precedenti linee d'azione, il documento enfatizza in particolare l'attività di prevenzione perseguita tramite il controllo dei flussi finanziari (*supra*, par. 4.1); il rispetto dei principi dello Stato di diritto (*supra*, stesso par.); la volontà dell'Unione di contribuire attivamente alla stipulazione di una convenzione a livello universale.

⁶⁴ Così la Comunicazione della Commissione su *Il programma dell'Aja: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM(2005)184 def., punto 2.3(2).

⁶⁵ Comunicazione della Commissione su *Una strategia*, cit., punto III, rispettivamente pp. 4 e 5.

⁶⁶ Doc. loc. ult. cit.

⁶⁷ Doc. ult. cit., punto VII, pp. 10 e 11. Il «nuovo progetto» al quale si riferisce la citazione è il *Programma dell'Aja*, cit., come noto aggiornato dal successivo *Programma di Stoccolma* (per il quinquennio 2010-2014). Sono ugualmente pertinenti al proposito la Dichiarazione (dello stesso Consiglio europeo) *sulla lotta al terrorismo*, 25 marzo 2004 e il conseguente documento adottato dal segretario generale del Consiglio su *Integrating the fight against terrorism into EU external relation policy*, 18 November 2004, 14456/2/04, PESC947, COTER 78, JAI 439. Sul complesso normativo

L'azione intessuta per «conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia»⁶⁸, in omaggio al principio di coerenza di cui già si è detto, è stata – ancor prima che con il Trattato di Lisbona venissero a cadere le ripartizioni delle competenze delle Organizzazioni europee in “pilastri” – frutto del coordinamento fra le politiche intessute nel quadro della Comunità europea e quelle frutto della cooperazione intergovernativa, secondo un approccio interpilastrico fortemente voluto a partire dal Consiglio europeo di Tampere⁶⁹. Insomma, l'attività europea di contrasto al terrorismo si propone già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona di abbandonare la sola prospettiva squisitamente penalistico-repressiva, per coniugare quest'ultima azione nel quadro di un cd. “cultural frame”, utilizzando congiuntamente strumenti appartenenti agli allora tre pilastri dell'Unione.

Tale strategia è stata ed è tuttora organizzata sulla base di quattro elementi – prevenzione, protezione, repressione e solidarietà –, ritenuti utili, nelle intenzioni dell'Unione, «[t]o combat terrorism globally while respecting human rights, and make Europe safer, allowing its citizen to live in an area of freedom, security and justice»⁷⁰. Si tratta di indirizzi strategici che hanno trovato continua conferma nella prassi normativa dell'Unione⁷¹, come anche consolidata nell'ultimo Programma di Stoccolma⁷², e che nelle intenzioni delle autorità proponenti «constitue a comprehensive and proportionate response to the international terrorism threat. The Strategy requires work at national, European and international levels to reduce the threat from terrorism and (...) vulnerability to attack»⁷³.

Di ciascuno di questi elementi si dirà sinteticamente.

adottato dall'Unione in materia di contrasto al terrorismo v. L. SALAZAR, *Misure di contrasto Alla criminalità organizzata elaborate dall'Unione Europea*, in M. CIL BASSIUNI (a cura di), *La cooperazione internazionale*, cit., p. 125 ss.

⁶⁸ Questa è la locuzione impiegata dall'art. 2 TUE, nella versione precedente alla revisione introdotta dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007; oggi, con l'entrata in vigore di quest'ultimo Accordo, l'obiettivo è contemplato nell'art. 3.2 TUE.

⁶⁹ *Conclusioni* del Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999; *Conclusioni e Piano d'azione* del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001 (Doc. SN 140/01); *Conclusioni* del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2004 (Doc. 9048/04); Comunicazione della Commissione su *Una strategia*, cit., punto V. È questa una via segnalata sul piano generale per l'intera attività dell'Unione Europea da N. PARISS, *Considerazioni sulla natura giuridici dell'Unione Europea ecc.*, cit.; per la dimensione del terrorismo essa è sviluppata da S. WOLFF, N. WICHMAN e G. MOUNIER, *The External Dimension of Justice and Home Affairs. A Different Security Agenda for the European Union?*, Special issues of the *Journ. eur. int.*, 2009.

⁷⁰ Così il Piano d'azione del Consiglio intitolato a *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, del 30 novembre 2005, Doc. 14469/4/05, Rev. 4 (approvato dal successivo Consiglio europeo del dicembre dello stesso anno), p. 6.

⁷¹ Tale strategia è stata per la prima volta espressa nel *Piano d'azione* del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001, cit.; è stata successivamente confermata dal *Piano d'azione* del Consiglio *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, cit., e costantemente seguita nelle linee programmatiche europee: v., fra i tanti atti, la Comunicazione della Commissione su *Intensificazione della lotta contro il terrorismo*, COM(2007)649 def., del 6 novembre 2007; nonché la decisione del Consiglio 12 febbraio 2007, n. 2007/124/CE, Euratom, *che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico «Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza», quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà*, in *GUUE* L 58, del 24 febbraio 2007, p. 1.

⁷² V. il punto 4.5 del Programma cit.

⁷³ Piano d'azione del Consiglio *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, cit., p. 6, punto 3.

4.1 La prevenzione

È stato osservato che, in generale, ai fini del contrasto della criminalità organizzata «è importante (...) non soltanto combattere le organizzazioni criminali, ma ridurre il più possibile le opportunità di commettere reati, di individuare i punti deboli che le leggi o le prassi amministrative offrono alle organizzazioni criminali per essere sfruttate ai loro fini illeciti, la necessità di ridurre i fattori di esposizione a rischio di gruppi sociali particolarmente a rischio (...)»⁷⁴, anche valorizzando i flussi di informazioni verso l'opinione pubblica e fra le autorità nazionali preposte alla prevenzione del crimine. L'azione di contrasto alle condotte illecite che si traducono in atti di terrorismo non si differenzia quanto a strategie di intervento, richiedendo che si agisca sulle cause che favoriscono il radicamento e l'affiliazione al terrorismo.

In questa prospettiva, l'Unione ha valorizzato la cooperazione sul piano normativo con Stati terzi, tramite la prassi di stipulare accordi di cooperazione, tutti contenenti una clausola di condizionalità antiterrorismo⁷⁵. A questa tipologia di cooperazione è anzitutto da ascrivere l'adozione dell'*Action Plan on European Neighbourhood Policy (ENP)*⁷⁶, indirizzato ad avviare un dialogo fra Unione e Paesi terzi del Mediterraneo nelle materie allora ascritte al primo "pilastro" dell'Unione, facenti capo, dunque, alla Comunità europea. Questa ha poi provveduto alla stipulazione di accordi di *partnership*, di associazione; di cooperazione doganale, commerciale, in materia di immigrazione, di assistenza tecnica⁷⁷. È tuttavia da rilevare come nella prassi alla cooperazione direttamente intessuta sul piano convenzionale dalla Comunità europea si sia ben presto sovrapposto, e abbia assunto prevalenza, il dialogo bilaterale fra Stati membri e Paesi delle sponde meridionale e orientale del Mediterraneo⁷⁸.

⁷⁴ Così E. MAROTTA, *La cooperazione di polizia secondo la Convenzione di Palermo*, in M. CHI BASSIOUNI, *La cooperazione internazionale*, cit., pp. 239-240, a proposito dell'art. 31 della Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale.

⁷⁵ Per la valutazione di tale prassi v. la *Dichiarazione europea sulla lotta al terrorismo*, 25 marzo 2004 (la quale dà mandato al Consiglio per provvedere nel senso descritto); v. anche il *Comunicato finale* del Consiglio europeo dell'11 maggio 2004 e i conseguenti atti di attuazione, in partic. il documento del Consiglio europeo su *EU Counter-Terrorism Clauses: assessment*, del 18 novembre 2004 (Doc. 14458/2/04). Ne sono una concretizzazione l'art. 90 dell'Accordo per una *Euro-Mediterranean Association (EMMA)* del 22 aprile 2002, nonché l'Accordo di assistenza stipulato dall'Unione Europea con l'Egitto del 25 giugno 2001.

⁷⁶ Sull'ENP v., fra i tanti contributi, M. CREMONA, CH. HILLJON, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, EUI Working Paper - Law No. 2006/39.

⁷⁷ Secondo le linee direttrici espresse nel Patto di stabilità (*Instrument of Stability*), adottato da Parlamento Europeo e Consiglio il 15 novembre 2006, Doc. n.1717/2006; v. anche la *Joint Action in the Field of Terrorism*, 16 luglio 2007, 2007/501/CFSP, in *GUUE* L 185, 17 luglio 2007, p. 31 ss..

⁷⁸ Secondo S. WOLFF, S. LAVINEX e N. WICHMANN (che hanno affrontato il problema della sicurezza interna dell'Unione dalla prospettiva della *governance* esterna osservando in particolare la prassi spagnola e francese), la via bilaterale è al momento privilegiata. In questa stessa direttrice si colloca anche l'Italia, che ha provveduto alla stipulazione di accordi bilaterali con i Paesi africani che si affacciano sul Mar Mediterraneo (*The External Governance of the EU Internal Security*, in *Journ. Eur. Int.*, No. 31 (1), p. 83 ss.). Significativo è lo sviluppo di relazioni bilaterali con la Libia in materia di controllo dei flussi migratori (dunque anche dell'uscita dalle frontiere libiche di persone a rischio criminalità), a proposito delle quali v. anzitutto COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Technical Mission to Libya on Illegal Immigration*, Brussels, 4 April 2005, 7753/05. V. anche le informazioni fornite *infra*, nota 109.

Pure al quadro dell'azione preventiva dell'Unione possono essere ricondotte le varie forme di cooperazione sul piano operativo (cd. *network governance*): si tratta di attività che si traducono nel coordinamento delle agenzie nazionali incaricate dell'attività di *law enforcement* e di *intelligence* (sia internamente a ciascuno Stato membro, sia a livello transnazionale), anche e soprattutto a fini di scambio delle informazioni, sulla base del principio di disponibilità che tende ormai a innervare di sé i rapporti fra autorità di *intelligence* e di polizia degli Stati membri⁷⁹.

Una funzione preventiva nella strategia europea è pure assegnata all'adozione di misure capaci di incidere sul finanziamento dell'attività di terrorismo. Si tratta di una modalità di prevenzione che, come noto, si articola anzitutto su misure di controllo del riciclaggio di proventi da reato⁸⁰. A partire dai fatti di terrorismo dell'11 settembre 2001, la strategia internazionale in materia si fonda anche sulle cosiddette *smart sanctions*, ovvero su misure sanzionatorie indirizzate nei confronti non più di uno Stato (ovvero della sua intera comunità nazionale), bensì delle sole persone fisiche e giuridiche sospettate di tenere condotte di terrorismo o di fiancheggiare in vari modi tale attività, procedendo nei loro confronti con provvedimenti di congelamento di beni e risorse finanziarie. La prassi del *blacklisting*, inaugurata con risoluzione n. 1373/2001 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁸¹, è seguita anche in via autonoma (cioè non sul piano della mera trasposizione entro l'Unione Europea di decisioni assunte in quella sede) dallo stesso Consiglio dell'Unione Europea. Il *Programma di Stoccolma* – nel riaffermare la centralità dell'azione preventiva⁸² – «*considers that the instruments for combating the financing of terrorism must be adapted to the new potential vulnerabilities of the financial system (...)*», e, fra le altre azioni necessarie, suggerisce «*to (...)* take into account new payment methods

⁷⁹ Il principio di disponibilità è oggi già accolto nella Convenzione di Prüm del 27 maggio 2005, *sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, specialmente in materia di lotta al terrorismo, al crimine internazionale e all'immigrazione illegale*, in www.senai.fr; si tratta di un accordo nato al di fuori del contesto dell'Unione, i cui contenuti sono stati infine incorporati nel diritto di questa Organizzazione a seguito dell'adozione della decisione del Consiglio dell'Unione 2008/615/GAI: sul punto v. D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà ecc.*, cit., par. 4.2; Il principio di disponibilità è pure contemplato dal *Programma dell'Aja*, cit., punto 3.1; dal *Piano d'azione sul Programma dell'Aja*, giugno 2005, priorità 7, punti 3-4; dalla *Comunicazione della Commissione sul Programma dell'Aja*, COM(2005)184 def., punto 2.3(2); dalla *Dichiarazione sulla lotta al terrorismo* del 25 marzo 2004, cit., punto 9; dalla decisione quadro del Consiglio 2006/960/GAI del 18 dicembre 2006 *relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e di intelligence tra le autorità degli Stati Membri dell'Unione Europea incaricate dell'applicazione della legge* (sulla quale v. S. DAMBRUOSO, *Nessun limite maggiore di quelli posti alle comunicazioni di polizia interna*, in *Guida al diritto*, 2/2007, p. 36 ss.). Più in generale v. J. A.E. VERVAELE, *Terrorismo versus scambio di informazioni*, cit.; N. PARISI, *Su taluni limiti nell'attività di ricerca e acquisizione della prova penale ecc.*, cit., par. 6, in fine.

⁸⁰ L'Unione dispone di un cospicuo apparato normativo, frutto di successive direttive in materia: si tratta della direttiva 2005/60 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo*, in *GUUE* L 309 del 25 novembre 2005, p. 15 ss.; 2001/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2001, *recante modifiche alla direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, *ibid.* L. 344 del 28 dicembre 2001, p. 76 ss.; 91/308 del Consiglio del 10 giugno 1991, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, *ibid.* L. 166 del 28 giugno 1991, p. 77 ss.

⁸¹ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 28 settembre 2001 n. 1373 *in materia di lotta al terrorismo*, doc. n. S/RES/1373(2001), in <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>.

⁸² Punto 4.5, III cpv. del *Programma di Stoccolma ecc.*, cit.

in the elaboration/update of Counter Terrorism Financing measures, [and to] examine the possibilities to track terrorism financing within the Union»⁸³. A conseguire questo fine contribuiscono i poteri d'azione messi a disposizione dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ai sensi del quale, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, Parlamento Europeo e Consiglio, con regolamenti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, «definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali»⁸⁴. La norma certamente assolve in via principale alla funzione di fare chiarezza sull'azione dell'Unione, rimediando alla carenza di una sicura base giuridica per l'adozione di siffatte misure. Essa – letta entro la cornice di un Trattato che si avvantaggia di una Carta dei diritti fondamentali a sé assimilata quanto a portata giuridica – dovrebbe pure garantire, meglio rispetto al passato, che l'attività normativa dell'Unione sia pienamente conforme alle disposizioni e ai principi relativi ai diritti fondamentali della persona, di fronte a una prassi che aveva prestato il fianco a più di un rilievo critico sul fronte del rispetto dei principi dello Stato di diritto⁸⁵. Non a caso essa si chiude affermando che «[g]li atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche»⁸⁶.

4.2 La protezione degli obiettivi sensibili di Unione e Stati membri

Sul fronte della protezione degli obiettivi sensibili, individuati principalmente nelle frontiere esterne degli Stati membri e nelle infrastrutture di trasporto, la strategia europea si indirizza verso azioni che siano in grado di diminuire la loro vulnerabilità, nonché di ridurre gli effetti derivanti da un attacco terroristico.

Si tratta di azioni che si situano sul piano delle politiche concorrenti di Stati membri e Unione e che si dovrebbero avvantaggiare di strumenti già operativi. La protezione delle frontiere dell'Unione dovrebbe aumentare la propria efficacia grazie all'attività di Frontex, della "seconda generazione" del Sistema Informativo Schengen (SIS II) e del nuovo Sistema informativo sui visti (VIS)⁸⁷.

La tutela delle infrastrutture dei trasporti si deve fondare sull'adozione di *standards* comuni relativi alla sicurezza principalmente di aeroporti e porti marittimi, nonché della navigazione aerea e marittima, utili a ridurre la loro vulnerabilità anche di fronte ad attacchi elettronici: ciò sulla base di una concertazione internazionale con gli enti che specificamente si occupano di sicurezza dei trasporti e di non proliferazione degli armamenti⁸⁸.

⁸³ Punto 4.5, VII e VIII cpv. doc. ult. cit.

⁸⁴ Art. 75.1 TFUE.

⁸⁵ La redazione delle *blacklists* ha dato vita a giurisprudenza contraddittoria (sia nazionale che internazionale europea), oltre che a dottrina assai critica: di tale prassi si darà conto *infra*, par. 5.

⁸⁶ Art. 75.3 TFUE. Peraltro è lo stesso Programma di Stoccolma ad affermare che l'Unione «must ensure that the policies are in full compliance with international law, in particular human rights law (...). It will play an active role in the fight against terrorism (...) with a view to safeguarding fundamental rights and ensuring fair and clear procedures» (punto 4.5, IX cpv.).

⁸⁷ Punto 16 del Piano d'azione del Consiglio *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, cit.

⁸⁸ Punti 17-18 e 20 del Piano d'azione del Consiglio *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, cit.

4.3 *La risposta repressiva: la cooperazione fra le autorità degli Stati membri dell'Unione Europea sul piano giudiziario penale*

Sempre coniugando dimensione interna e dimensione internazionale, la strategia repressiva ha anzitutto perseguito la triplice strada segnata inizialmente dal Trattato di Amsterdam⁸⁹ – e perfezionata dal Trattato di Lisbona⁹⁰ – che persegue l'applicazione diffusa del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali⁹¹; l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri sul fronte del diritto penale⁹² e del diritto processuale penale⁹³; lo sviluppo di forme più rapide e fluide di cooperazione giudiziaria fra le autorità omologhe degli Stati membri e fra queste e le agenzie dell'Unione⁹⁴, anche tramite modalità integrate di amministrazione della giustizia⁹⁵.

Sul fronte della dimensione esterna, l'azione repressiva dell'Unione si sta già concretando nella stipulazione di accordi con Paesi terzi: è significativa l'intensa attività convenzionale intessuta con gli Stati Uniti d'America, indirizzata a facilitare la consegna delle persone in estradizione, la raccolta di materiale probatorio e altre forme di cooperazione giudiziaria penale, nonché la trasmissione di dati per-

⁸⁹ Artt. 29-31 TUE.

⁹⁰ Artt. 82-86 TFUE.

⁹¹ Il principio è espresso nell'art. 82 TFUE; è fatto proprio da numerose decisioni quadro, fra le quali si rammenta la n. 2008/909/GAI, indirizzata ad applicare il principio alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale; alla stessa logica si ispirano le decisioni quadro richiamate *infra*, in nota 94.

⁹² La via è quella dell'armonizzazione delle fattispecie incriminatrici e delle sanzioni conseguenti (art. 83.1 TFUE), che si è tradotta in relazione all'attività di contrasto al terrorismo nelle due già citate decisioni quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI.

⁹³ Art. 82.2 TFUE. L'armonizzazione in questo settore ha conseguito risultati apprezzabili sul fronte degli istituti di cooperazione giudiziaria (per i quali v. i rilievi *infra*, in note 93 e 94); molto meno significativi sul fronte dei diritti processuali degli imputati/indagati, dove la questione (delineata nel *Libro verde* della Commissione del 19 febbraio 2003) ha subito una battuta d'arresto probabilmente definitiva, determinata dall'impossibilità (per assenza di volontà politica degli Stati membri) di addivenire all'adozione di una decisione quadro in materia; sul piano normativo la scelta dell'Unione è quella di inserire nei singoli atti clausole indirizzate a tutelare uno standard minimo dei diritti delle persone coinvolte nel procedimento penale, riferendosi all'art. 6 TUE e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; da ultimo si assiste all'adozione di norme trasversali, indirizzate cioè a introdurre nelle decisioni quadro già operanti clausole che fanno salve singole garanzie individuali: v. al riguardo la decisione quadro 2009/299/GAI, che interviene in relazione al processo contumaciale.

⁹⁴ Sono ascrivibili a questa via per esempio le decisioni quadro 2002/584/GAI, *sul mandato d'arresto europeo ecc.*, cit.; 2001/500/GAI, *sul sequestro, la confisca e il congelamento di beni derivanti da attività di riciclaggio*; 2003/577/GAI, *sul congelamento dei beni e sul sequestro probatorio*; 2005/212/GAI e 2006/783/GAI, *sulla confisca*; 2008/978/GAI, *sul mandato europeo di ricerca delle prove*.

⁹⁵ Modalità che sono stabilite per esempio nella Convenzione di Bruxelles 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale; ovvero nelle norme europee che determinano la costituzione squadre investigative comuni (decisione quadro 2002/465/GAI, destinata ad essere progressivamente sostituita – mano a mano che la citata Convenzione di Bruxelles entra in vigore per i singoli Stati membri – dal disposto dell'art. 13 di questa); la rete giudiziaria europea (azione comune 98/428/GAI); le agenzie dell'Unione, quali Eurojust, Europol, Frontex (rinvio ancora una volta a D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà ecc.*, cit., parr. 4 e 5).

sonali a fini del controllo delle persone che si muovono a livello transoceanico fra Europa e continente americano⁹⁶.

4.4 La risposta solidale

Poiché l'attività preventiva non è in grado di eliminare comunque il rischio di un attacco terroristico, l'ordinamento dell'Unione predispone una risposta ad esso del tutto analoga a quanto si prevede per il caso di eventi catastrofici naturali, tecnologici o prodotti dall'uomo⁹⁷: l'art. 222 TFUE stabilisce che «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto [tra l'altro] di un attacco terroristico (...)».

La risposta congiunta vede, anzitutto, coinvolti gli Stati membri individualmente considerati; essa tuttavia non può prescindere da un'azione integrata della stessa Unione, la quale è tenuta a «mobilita[re] tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri», affinché – fallite le misure preventive – si possa prestare assistenza a uno Stato membro, sul suo territorio, a seguito della richiesta delle sue autorità politiche. Analoga solidarietà deve essere prestata da ciascun altro Stato membro, sulla base di un coordinamento che deve essere ricercato in sede di Consiglio dell'Unione.

Ancora, il Trattato prevede che le modalità di attuazione della clausola di solidarietà siano definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza⁹⁸, sulla base di una valutazione periodica delle minacce terroristiche⁹⁹. In un momento precedente all'entrata in vigore di questa disposizione il Consiglio aveva già adottato, con decisione 2007/124¹⁰⁰, un programma specifico per il periodo 2007-2015 su *Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza*, quale parte integrante del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà nell'Unione.

⁹⁶ Si tratta degli accordi di estradizione e di mutua assistenza giudiziaria in materia penale, aperti alla firma il 25 giugno 2003 (GUUE L 181 del 19 luglio 2003); nonché dell'accordo sul trattamento e sul trasferimento dei dati del codice di protezione (PNR) da parte dei vettori aerei al Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti, firmato a Bruxelles il 23 luglio 2007 e a Washington il 26 luglio 2007, (GUUE L 204 del 4 agosto 2007).

⁹⁷ Punto 32 del Piano d'azione del Consiglio *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, cit.

⁹⁸ L'art. 222 TFUE, al proprio n. 3, precisa: «Quando tale decisione ha implicazioni nel settore della difesa, il Consiglio delibera conformemente all'articolo 31, paragrafo 1 del Trattato sull'Unione Europea. Il Parlamento Europeo è informato. Ai fini del presente paragrafo e fatto salvo l'articolo 240, il Consiglio è assistito dal comitato politico e di sicurezza, con il sostegno delle strutture sviluppate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, e dal comitato di cui all'articolo 71, i quali gli presentano, se del caso, pareri congiunti».

⁹⁹ Art. 222.4, TFUE.

¹⁰⁰ Decisione 2007/124 del 12 febbraio 2007 *che istituisce per il periodo 2007-2013 il programma specifico "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo ed altri rischi correlati alla sicurezza"*, quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà, in GUUE L 58 del 24 febbraio 2007.

5. *A proposito dei limiti dell'attività di contrasto del terrorismo transnazionale nella regione euro-mediterranea*

In via generale si può allora, infine, osservare che alla base della questione affrontata in queste pagine vi è un interrogativo irrisolto, condiviso con altri che, in modo assai più sistematico, hanno affrontato sul piano giuridico le implicazioni della tensione fra sicurezza e libertà che sottende ogni decisione relativa alle modalità di contrasto alle condotte di terrorismo¹⁰¹. Alle autorità di governo (nazionali e internazionali) si chiede infatti di risolvere tale tensione, mantenendo fermo che l'obiettivo deve essere conseguito sempre nel rispetto dei principi dello stato di diritto (dunque anche delle prerogative fondamentali di tutte le persone coinvolte nei fatti di terrorismo); ed evitando nel contempo che la percezione dell'insicurezza si traduca in una permanente cultura dell'emergenza: situazione quest'ultima che – come la prassi ha sempre dimostrato – determinerebbe di per sé un conseguente stabile abbassamento delle garanzie individuali, che necessariamente vengono compresse nella prima risposta al pericolo.

Dalla sintetica rassegna degli obiettivi perseguiti dal piano strategico dell'Unione e dal tipo di strumenti giuridici utilizzati in ciascuno dei quattro elementi da esso contemplati in funzione di contrasto al terrorismo transnazionale, mi sembra emerga che, nonostante la diversa volontà spesso manifestata sulla carta, la risposta repressiva dell'Unione sia oggi privilegiata: non soltanto quantitativamente, ma anche qualitativamente l'attività normativa dell'Unione è, a quest'ultimo riguardo, assistita da una forza giuridica indiscussa (quella propria delle decisioni quadro e, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, delle direttive, forse non anche di regolamenti), a fronte di documenti che – nel sostenerne l'azione da altre prospettive – si traducono in gran parte in atti di *soft law* o in strumenti convenzionali, dall'entrata in vigore incerta (subordinati, come sono, alla ratifica delle Parti firmatarie) e rinviata nel tempo (in funzione dell'esigenza di conseguire tale adempimento). Non può nemmeno sottacersi che persino le attività preventive, come quelle per esempio indirizzate a controllare i flussi finanziari che sostengono il terrorismo transnazionale, quando scontano una prospettiva criminogena (come accade nel sistema del *blacklisting*¹⁰² che tende ad anticipare presuntivamente il giudizio di colpevolezza) mettono in campo norme dell'Unione di diritto derivato magari anche di *soft law*, ma infine supportate da regolamenti dell'Unione Europea, atti dotati di singolare forza giuridica, assistiti come sono dalla garanzia della propria diretta efficacia e primazia negli ordinamenti degli Stati membri.

Certamente è la situazione di emergenza che le società occidentali avvertono di attraversare ad aver trascinato con sé la necessità di una forte componente re-

¹⁰¹ Sulla risposta dello Stato (e delle organizzazioni di Stati) alle situazioni di emergenza (ovvero allo stato di necessità) v., fra i tanti contributi, anzitutto G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Bologna 2004; S. RODOTÀ, *L'emergenza non neghi la democrazia*, in «La Repubblica», 11 luglio 2005, pp. 1 e 26. Per la prospettiva più squisitamente internazionale v. F. POCAR, *Human Rights under International Covenant on Civil and Political Rights and Armed Conflicts*, in L.C. VOIRAH et al., *Man's Inhumanity to Man*, Leiden, 2003, p. 729 ss.

¹⁰² Per la quale v. *infra*, in questo par.

pressiva nella risposta europea al terrorismo. Tuttavia, insieme a questo approccio, è indubbiamente passata anche una prospettiva di compressione delle libertà individuali. Si tratta di una prospettiva che ha dimostrato più di un punto debole in relazione alla propria idoneità a rispettare compiutamente i principi dello Stato di diritto, sui quali pure l'Unione si fonda¹⁰³. In questa sede ci si può solo limitare a richiamare sinteticamente quali siano gli elementi emersi da tale strategia che hanno già manifestato profili di criticità.

In via generale resta, anzitutto, irrisolta la questione del come distinguere il dissenso politico che si manifesti con atti violenti (per esempio nel quadro di una lotta di liberazione nazionale) dall'atto di terrorismo. I faticosi negoziati per una convenzione globale ai quali anche l'Unione Europea collabora¹⁰⁴, se conseguissero risultati apprezzabili su questo fronte, certamente consentirebbero di graduare la risposta degli Stati, valorizzando la collaborazione reciproca nella repressione ove necessaria, sia a livello universale che a livello regionale europeo.

Guardando all'approccio adottato specificamente in ambito europeo, questione centrale è certamente costituita dal corretto funzionamento del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali¹⁰⁵: si auspica che le istituzioni dell'Unione approfondiscano il percorso da non tanti anni iniziato relativo alla necessaria conformità del suo funzionamento alle esigenze di rispetto dei diritti fondamentali delle persone¹⁰⁶: in particolare, sul fronte repressivo, di principi quali quello del *ne bis in idem*, di doppia incriminabilità, nonché dei principi dell'equo processo; sul fronte preventivo, con un regime del principio di disponibilità delle informazioni¹⁰⁷ rispettoso del diritto individuale alla riservatezza.

Minori preoccupazioni desta la procedura del *blacklisting*: come da cospicua dottrina ormai rilevato, la prassi europea era inizialmente appiattita sull'esigenza di dare pieno ed esatto adempimento alle risoluzioni adottate nel quadro delle Nazioni Unite senza porsi alcuna questione di rispetto del principio di legalità. Si tratta di una prassi censurabile dalla prospettiva del rispetto di diritti fondamentali della persona, quali quelli del diritto alla proprietà dei beni, della presunzione di innocenza, dell'esercizio del diritto alla propria difesa, del formazione della prova nel processo, dei limiti che deve incontrare l'inversione dell'onere della prova. Oggi essa ha trovato nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea un saldo ancoramento al principio di legalità¹⁰⁸.

¹⁰³ Art. 2 TUE.

¹⁰⁴ V. al proposito quanto afferma il *Programma di Stoccolma*, cit. (*supra*, note 63).

¹⁰⁵ Su tale principio dalla prospettiva del rispetto del principio di stretta legalità penale si permetta di rinviare al mio *I diritti fondamentali nell'Unione Europea fra mutuo riconoscimento in materia penale e principio di legalità*, in U. DRAETTA, N. PARISI e D. RINOLDI (a cura di), *Spazio di libertà sicurezza e giustizia*, cit., p. 113 ss.; nonché a G. DE AMICIS, *Il principio di legalità penale nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *I quaderni europei*, n. 14/2009, in www.lex.unict.it/cde.

¹⁰⁶ Sul punto v. D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, cit., par. 1.3.

¹⁰⁷ Di cui si è detto *supra*, par. 4.1, nel testo all'altezza dell'esponente della nota 79.

¹⁰⁸ Da ultimo richiamo la sentenza resa dal Tribunale (dell'Unione Europea) il 30 settembre 2010, in causa T-85/09, cd. "*Kadi III*". La giurisprudenza (precedente all'ultima pronuncia segnalata) è richiamata puntualmente (insieme a valutazioni sull'evoluzione di essa) da D. RINOLDI, *La giustizia e il bilanciamento fra libertà e sicurezza nello spazio costituzionale europeo*, in G. VENTURINI e S.

Motivi di preoccupazione desta, invece, la prassi degli Stati membri dell'Unione Europea (anche maturata in esecuzione di normativa di questa) relativa all'allontanamento dello straniero nei cui confronti vi siano fondate ragioni di ritenere un suo coinvolgimento in condotte di terrorismo. Considerando in particolare gli accordi di riammissione già stipulati, nel rispetto del principio di sussidiarietà, dalla Comunità europea o dai suoi Stati membri a titolo individuale, non si può evitare di interrogarsi sulla loro aderenza agli obblighi convenzionali in materia di diritti dell'uomo, in particolare domandandosi se, all'atto della loro esecuzione, essi siano in grado di garantire la persona contro il rischio di essere sottoposta a trattamenti pregiudizievoli della sua integrità psico-fisica. La prassi segnala, infatti, che l'allontanamento verso il territorio dello Stato dal quale la persona si era mossa in direzione delle frontiere europee non è stato sino ad oggi utile ad assicurare che in questo Stato essa non sia sottoposta a persecuzione, discriminazione, trattamenti inumani o degradanti, non corra il rischio di perdere la vita; ovvero che da quest'ultimo essa non venga allontanata verso un Paese – magari quello di cittadinanza – “non sicuro” perché da trattamenti quali quelli sopra descritti quella persona è appunto fuggita. Al proposito ricordo soltanto il vivace dibattito politico cui ha dato origine l'avvio dei negoziati per la stipulazione di un accordo di riammissione CE-Libia, che ha visto, proprio in relazione alle esigenze di garanzia dei diritti fondamentali della persona, la vivace reazione del mondo istituzionale internazionale alle intese intercorse fra questo stesso Paese e l'Italia¹⁰⁹.

La problematicità della “dimensione esterna” dell'azione dell'Unione aumenta se si considera che al respingimento della persona, anche in assenza di un accordo di riammissione, si perviene oggi, per esempio, anche nei confronti di chi pretenda di essere un rifugiato; poiché alla base della mancata adozione di una convenzione universale che accogla una definizione condivisa di atto di terrori-

BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar*, Milano, 2009, p. 773 ss., al quale rinvio anche per richiami alla cospicua dottrina ad oggi intervenuta nel dibattito scientifico.

¹⁰⁹ Le relazioni convenzionali fra Italia e Libia in materia di controllo dei flussi migratori risalgono all'Accordo firmato a Roma il 13 dicembre 2000, seguito da un'“intesa verbale” del 2003 e da contatti politici ad alto livello nel 2004 (sulla dubbia costituzionalità di questa prassi v. C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Riv. dir. internaz.*, 2005, p. 156 ss.). In termini fortemente critici per la prassi conseguente questi accordi si sono espressi fra gli altri Amnesty International, *Libya: Refugees face imminent expulsion*, News Service 329/2004, 23 dicembre 2004; Id.-Sez. italiana, CS-Consortio italiano di solidarietà, Medici senza Frontiere, *Dura condanna per i trasferimenti forzati dei cittadini stranieri arrivati a Lampedusa*, comunicato congiunto 3 ottobre 2004; Alto Commissariato delle NU per i Rifugiati, *Italy: Government must ensure access to asylum for those in need of protection*, com. stampa 6 ottobre 2004; il Parlamento Europeo con ris. 14 aprile 2005 (<http://www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2005/aprile/tris-parl-eu-lampedusa.html>); in termini più generali un giudizio negativo sulla politica italiana in materia emerge dal *Rapporto annuale* adottato da Amnesty International il 25 maggio 2005. Della questione si sta occupando la terza Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha avviato un procedimento contro l'Italia a proposito della prassi delle espulsioni verso la Libia che si sono succedute dall'ottobre 2004; nel corso del procedimento sono state pure adottate (il 10 maggio 2005) misure provvisorie sulla base del citato art. 39 del reg. interno della Corte stessa (v. S. GALIENI, *La Corte europea ordina all'Italia di interrompere le deportazioni di migranti*, in <http://www.alef-vg.it/immigrazione/eu/info/2005/12mag.htm>). La Corte europea ha radiato dal ruolo il procedimento con sentenza 19 gennaio 2010, *Hussun e altri*. Peraltro anche il mondo istituzionale italiano ha reagito in modo assai critico: v. l'interrogazione parlamentare presentata dalla senatrice Tana de Zulueta nel mese di maggio 2005 (<http://www.tanadezulueta.it/html/modules/wfsaction/article.php?articleid=58>).

simo vi è dissidio sul trattamento di chi combatta un regime considerato oppressivo, la situazione sopra descritta non può non ingenerare inquietudini. Si noti, sempre esemplificativamente, che il sistema europeo di rimpatrio funziona sulla base di talune presunzioni del tutto assenti sia dal sistema ginevrino che dalla prassi maturata nel quadro dell'applicazione della Convenzione europea di salvaguardia: qualificazioni quali quelle di "Paese d'origine sicuro"¹¹⁰, "Paese terzo sicuro"¹¹¹, "Paese di destinazione super-sicuro"¹¹², "Paese di primo asilo"¹¹³, sortiscono l'effetto di restringere l'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951; introducono una presunzione di respingimento, rovesciando la prospettiva da questo Accordo adottata, secondo la quale la persona ha diritto all'accoglienza sino a quando le autorità nazionali non abbiano verificato il fondamento della qualità di rifugiato, della situazione di persecuzione da cui si allontana chi richiede asilo politico, e così via; accolgono l'equazione fra carattere democratico di uno Stato (che non viene messo in dubbio quando si tratta di un Paese membro dell'Unione¹¹⁴ e del Consiglio d'Europa) e impossibilità che questo ricorra anche sporadicamente e in via eccezionale a pratiche persecutorie.

Il medesimo risultato riduttivo dell'ambito convenzionale ginevrino si consegue utilizzando sul piano normativo ovvero in via di prassi una nozione di persecuzione che, per esempio, non ricomprenda nel proprio ambito il comportamento adottato da agenti non statali¹¹⁵; ovvero che consenta allo Stato di negare la protezione se questa possa essere offerta da partiti od organizzazioni – comprese le organizzazioni non governative – che controllano il territorio (in tutto o in una sua parte consistente) del Paese da cui ci si allontana¹¹⁶; partiti e organizzazioni ai quali, per non essere soggetti di diritto internazionale, non può farsi risalire la responsabilità appunto internazionale per eventuali pregiudizi che egualmente intervengano nei confronti della persona.

¹¹⁰ La definizione – le cui origini risalgono alla cosiddette Risoluzioni di Londra del 30 novembre/1° dicembre 1992 – è stata codificata in un testo con valore giuridicamente vincolante ad opera del Trattato di Amsterdam, tramite il Protocollo n. 29 (sulla cui portata v. D. RINOLDI, *Lo «Spazio di libertà»*, cit., p. 282 s.) ed è ripresa nella direttiva 2005/85 (artt. 29-31), cit.

¹¹¹ Alle Risoluzioni di Londra bisogna guardare per questa qualificazione – in particolare alla Risoluzione *relativa a un approccio armonizzato delle questioni relative ai Paesi terzi d'accoglienza*, par. 1, lett. c – alle quali è seguita la raccomandazione del Consiglio dell'Unione R(97)22 del 25 novembre 1997, ripresa dall'art. 27 della direttiva ult. cit.

¹¹² V. l'art. 36, della direttiva ult. cit.

¹¹³ V. l'art. 26 della direttiva ult. cit. Su tali presunzioni v. diffusamente M. SPATIL, *Richiedenti asilo e «Paesi sicuri»*, in D. RINOLDI (a cura di), *Questioni di diritto delle migrazioni ecc.*, cit., p. 119 ss.

¹¹⁴ Come stabilito dal Protocollo n. 24 allegato ai Trattati di Unione e sul funzionamento dell'Unione.

¹¹⁵ Così come era ai sensi della Risoluzione *relativa a un approccio armonizzato delle questioni relative ai Paesi terzi d'accoglienza*, cit., par. 5, n. 2; in modo critico sul punto v. UNHCR, *Application No. 43844/98 - T.J. v. United Kingdom Submission to the European Court of Human Rights*, in *Int. Journal Refugee Law*, 2000, p. 268 ss.; oggi nell'ambito dell'Unione Europea la questione è risolta, poiché la direttiva 2004/83, al proprio art. 6, chiarisce che «I responsabili della persecuzione o del danno grave possono essere: a) lo Stato; b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi come definito dall'art. 7».

¹¹⁶ V. al proposito la Risoluzione di Londra *relativa a un approccio armonizzato*, cit., par. 8, nonché la direttiva 2004/83, cit.

Quanto qui segnalato è reso ancor più problematico dal fatto di inserirsi in un'attitudine pericolosa e inquietante che sembra manifestare la volontà dell'Unione e dei suoi Stati membri di riversare verso l'esterno le proprie responsabilità in materia di accoglienza dello straniero, pur senza abbracciare la posizione estrema volta a creare centri di raccolta esterni allo stesso territorio dell'Unione¹¹⁷.

Non a caso il Consiglio d'Europa ha indirizzato ai propri Stati membri (fra i quali sono compresi tutti i Paesi dell'Unione Europea) *Twenty Guidelines on Forced Return*¹¹⁸, che dovrebbero segnare i limiti della discrezionalità statale nell'adottare misure di allontanamento dello straniero e nell'impiego di modalità con le quali tale allontanamento si verifica. E ancora non a caso l'Unione Europea, rifacendosi espressamente a queste *Guidelines*¹¹⁹, adottando una prospettiva di rimpatrio volontario e, solo in ultima istanza, coattivo, stabilisce modalità procedurali assai strette alle quali le autorità nazionali debbono mantenersi e lasciando agli stati una scarsa discrezionalità sul fronte delle eccezioni al regime comune stabilito¹²⁰.

Resta tuttavia un grave elemento di perplessità, che deriva da anche recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹²¹ che – nell'accertare il rischio di violazione da parte dello Stato verso il quale lo straniero viene respinto di norme dichiarate dalla Convenzione europea come inderogabili persino in caso di guerra o di altra grave calamità (art. 15 CEDU; art. 4 Patto internazionale sui diritti civili e politici) – accoglie il criterio delle cosiddette sufficienti assicurazioni diplomatiche¹²². La prassi in questione è andata maturando a partire dall'iniziativa del Regno Unito di stipulare accordi-quadro bilaterali con i Paesi di partenza dei

¹¹⁷ La proposta circa la costituzione di centri di raccolta delle persone esterne costituiti nel territorio di Stati terzi era stata avanzata dal Regno Unito, ma fu avversata da gran parte degli Stati membri (v. la lettera indirizzata dal primo Ministro britannico alla Presidenza dell'Unione (allora ricoperta dalla Grecia) in www.migreurop.org/article43.html; in argomento v. N. FERRÉ, *La Libye pour "externaliser" le droit d'asile de l'UE?*, in *Le Monde*, 20 luglio 2005, p. 15). La proposta è poi emersa in tempi di poco successivi in relazione ai flussi di profughi ucraini e di immigrati nordafricani (v. notizie nello stesso sito).

¹¹⁸ Le *Twenty Guidelines* sono state adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 4 maggio 2005 (v. pubblicate in <http://74.125.47.132/search?q=cache:Ox8AMwZk7EJ:www.coe.int/t/e/legal...>). A proposito della necessità che, nel procedere a misure di allontanamento, sia garantito un minimo *standard* comune agli Stati membri per garantire una effettiva protezione dei diritti di tutte le persone coinvolte v. l'11° considerando della direttiva 2008/115 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; nonché la Comunicazione della Commissione *on a Community return policy of illegal residents*, COM(2002)564.

¹¹⁹ Preambolo, cpv. 3° della direttiva.

¹²⁰ Doc. ult. cit.

¹²¹ Peraltro anche altri organi internazionali di garanzia dei diritti fondamentali della persona sembrano aver imboccato la via di cui si dirà: rinvio esemplificativamente alla soluzione data dal Comitato (delle Nazioni Unite) contro la tortura nel caso *Agiza c. Svezia*, considerazioni del 24 maggio 2005, n. 233/2003, UN Doc. CAT/C34/D/233/2003; nel caso *Tapia Paez c. Svezia*, considerazioni del 28 aprile 1997 (specific. par. 14.5); nel caso *Bachan Singh Sogi c. Canada*, decisione del 16 dicembre 2007, n. 297/2006, par. 10.2.

¹²² V. esemplificativamente le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo 13 aprile 2010, *Trabelsy c. Italia*; 17 febbraio 2009, *Gasayev c. Spagna*; 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*; 20 febbraio 2007, *Mohammed Ali Hassan Al-Moayad c. Germania*; 12 aprile 2005, *Shamayev e altri c. Georgia e Russia*.

flussi migratori, sulla base dei quali addivenire ad intese *ad hoc* per i singoli episodi di allontanamento: allontanamento al quale le autorità nazionali potrebbero determinarsi anche sulla sola base, appunto, di sufficienti assicurazioni diplomatiche fornite dallo Stato di consegna, indirizzate a garantire che la persona consegnata non subirà violazioni dei propri diritti fondamentali¹²³.

Pare a chi scrive che, così ragionando, si riproduca quella situazione che, in tempi passati, la Corte di Strasburgo aveva escluso di poter considerare conforme all'assolutezza della garanzia di cui devono godere beni quali, fra gli altri, il diritto alla vita e a non essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti; che, dunque, il carattere assoluto di questi diritti non sia compatibile con garanzie relative, quali sono le assicurazioni fornite dalle autorità governative nazionali di non ricorrere a pratiche suscettibili di violare beni di siffatta natura¹²⁴. Mi sembra, infatti, che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che consente l'allontanamento dello straniero in costanza delle anzidette assicurazioni diplomatiche determini l'introduzione di un dato di relatività nel rispetto di diritti che per la Convenzione europea sono coperte da norme inderogabili¹²⁵.

È ben vero che la Corte – così come altri organi internazionali di garanzia dei diritti della persona¹²⁶ – si preoccupa di precisare che tali assicurazioni devono essere valutate sia in via preventiva (sul fronte della loro portata non meramente formale – ovvero della loro affidabilità – e della loro non genericità)¹²⁷, sia in via suc-

¹²³ Si tratta, come si vede, di un sistema molto simile al meccanismo attuato con la stipulazione della *Convenzione europea sul trasferimento dell'esecuzione penale*, Strasburgo, 21 marzo 1983, <http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Treaties/Html/112.htm>, meccanismo che viene attivato quando si consideri che la funzione propria della pena (cioè la rieducazione del reo) possa essere meglio conseguito se essa viene scontata nel Paese di cittadinanza.

¹²⁴ Ricordo che questa giurisprudenza della Corte di Strasburgo risale alla sentenza del 7 luglio 1989 nel caso *Soering*: per considerazioni pertinenti rinvio a N. Parisi, *Estradizione ecc.*, cit., p. 24 ss.

¹²⁵ Analoghe critiche e perplessità in relazione alla giurisprudenza richiamata sono state espresse dall'Alto Commissariato dei Rifugiati delle NU nella *Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection*, Ginevra, agosto 2006 (www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwman/opendocpdf.pdf?docid=44dc8); nonché dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (*Memorandum following his visit to Italy on 19-20 June 2008*, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC6>...., pp. 14-15; e *Memorandum following his visit to the United Kingdom on 5-8 February and 31 March-2 April 2008*, in <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1339037&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC6>...., punto 91); per la risposta del Governo inglese v. parte IV doc. ult. cit.

¹²⁶ Segnalo a mero titolo esemplificativo la *Consideration of Report submitted by States Parties under nonché il Article 19 of the Convention*, adottata dal Comitato (delle NU) contro la tortura nella propria 34^a sessione: in sede di raccomandazioni indirizzate al Canada, il Comitato si limita a sottolineare che «given the absolute nature of the prohibition against refoulement contained in article 3 of the Convention [against torture], the State party should provide the Committee with details on how many cases of extradition and removal subject to receipt of "diplomatic assurance" or guarantee have occurred since 11 September 2001, what the State party's minimum contents are for such assurances or guarantees, what measures of subsequent monitoring it has undertaken in such cases and the legal enforceability of the assurances or guarantees» (punto D, lett. e, CAT/C/CO/34/CAN).

¹²⁷ Nelle motivazioni della sentenza resa dalla Corte europea nel caso *Sellem c. Italia* il 5 maggio 2009 si fa per esempio presente che «32. (...) L'esistenza di testi interni e l'accettazione di trattati internazionali che garantiscono, in linea di principio, il rispetto dei diritti fondamentali non sono da sole sufficienti ad assicurare una adeguata protezione dal rischio di maltrattamenti quando, come nella fattispecie, fonti affidabili documentano pratiche delle autorità – o tollerate da queste

cessiva (sulla base dell'effettivo controllo sul trattamento che alla persona consegnata viene riservato, ovvero sulla base delle concrete possibilità che lo Stato di accoglienza dia seguito alle assicurazioni prestate)¹²⁸. Ed è anche vero che la Corte, riservando a se stessa la valutazione circa la fondatezza delle assicurazioni¹²⁹, am-

ultime – manifestamente contrarie ai principi della Convenzione (*Saadi*, succitata, § 147 *in fine*). (...) L'importanza da attribuire alle assicurazioni provenienti dallo Stato di destinazione dipende in effetti, in ogni caso, dalle circostanze prevalenti all'epoca considerata. (*Saadi*, succitata, § 148 *in fine*). 33. Nel presente caso di specie, l'avvocato generale della direzione generale dei servizi giudiziari ha assicurato che la dignità umana del ricorrente verrebbe rispettata in Tunisia, che non sarebbe sottoposto a tortura, a trattamenti inumani o degradanti o ad una detenzione arbitraria, che beneficerebbe di cure sanitarie appropriate e che potrebbe ricevere le visite del suo avvocato e dei membri della sua famiglia. Oltre alle leggi tunisine pertinenti ed ai trattati internazionali firmati dalla Tunisia, queste assicurazioni si basano sui seguenti elementi: - i controlli praticati dal giudice dell'esecuzione delle pene, dal comitato superiore dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (istituzione nazionale indipendente) e dal servizio dell'ispettorato generale del ministero della Giustizia e dei Diritti dell'uomo; - due casi di condanna di agenti dell'amministrazione penitenziaria e di un agente di polizia per maltrattamenti; - la giurisprudenza interna ai sensi della quale una confessione estorta con costrizione è nulla e considerata come non avvenuta. 34. La Corte nota, tuttavia, che non è certo che l'avvocato generale della direzione generale dei servizi giudiziari fosse competente per fornire queste assicurazioni in nome dello Stato (vedere, *mutatis mutandis*, *Soldatenko c. Ucraina*, n° 2440/07, § 73, 23 ottobre 2008) (...).

¹²⁸ «(...) 34 (...) tenuto conto del fatto che fonti internazionali serie e affidabili hanno indicato che le allegazioni di maltrattamenti non venivano esaminate dall'autorità tunisine competenti (*Saadi*, succitata, § 143), il semplice richiamo di due casi di condanna di agenti dello Stato per lesioni su detenuti non sarebbe sufficiente a eliminare il rischio di simili trattamenti né a convincere la Corte dell'esistenza di un effettivo sistema di protezione contro la tortura, in mancanza del quale è difficile verificare che le assicurazioni date saranno rispettate. A tale proposito, la Corte ricorda che nel suo rapporto 2008 relativo alla Tunisia, Amnesty International ha precisato soprattutto che, benché numerosi detenuti si siano lamentati di essere stati torturati mentre si trovavano sottoposti a fermo di polizia, «le autorità non hanno praticamente mai condotto inchieste né preso misure per portare innanzi alla giustizia i presunti torturatori». 35. Inoltre, nella sentenza *Saadi* succitata (§ 146), la Corte ha constatato una reticenza delle autorità tunisine a cooperare con le organizzazioni indipendenti che difendono i diritti dell'uomo, quali Human Rights Watch. Nel suo rapporto 2008 prima citato, Amnesty International ha peraltro notato che benché sia stato aumentato il numero dei membri del comitato superiore dei diritti umani, quest'ultimo «non includerebbe organizzazioni indipendenti di difesa dei diritti fondamentali». L'impossibilità per il rappresentante del ricorrente innanzi alla Corte di rendere visita al suo cliente se detenuto in Tunisia conferma la difficoltà di accesso dei prigionieri tunisini a legali stranieri indipendenti anche quando essi sono parti nei procedimenti giudiziari pendenti innanzi alle giurisdizioni internazionali. Queste ultime rischiano dunque, una volta che un ricorrente è espulso in Tunisia, di trovarsi nell'impossibilità di verificare la sua situazione e di conoscere eventuali doglianze che potrebbe sollevare in merito ai trattamenti ai quali viene sottoposto (*Ben Khemais*, succitata, § 63). 36. In queste circostanze la Corte non può sottoscrivere la tesi del Governo secondo la quale le assicurazioni fornite nel presente caso di specie offrono una efficace protezione contro il serio rischio che corre il ricorrente di essere sottoposto a trattamenti contrari all'articolo 3 della Convenzione (vedere, *mutatis mutandis*, *Soldatenko*, succitata, §§ 73-74). Essa ricorda invece il principio affermato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua risoluzione 1433(2005), secondo il quale le assicurazioni diplomatiche non possono essere sufficienti quando la mancanza di pericolo di maltrattamenti non sia seriamente documentata (vedere il precedente paragrafo 22). 37. Pertanto la decisione di espellere l'interessato verso la Tunisia violerebbe l'articolo 3 della Convenzione se venisse messa in esecuzione».

¹²⁹ Traendo la citazione sempre dall'ultima sentenza citata, la Corte dichiara infatti che «spetta alla Corte [stessa] esaminare se le assicurazioni fornite dallo Stato di destinazione fornicano, nella loro effettiva applicazione, una sufficiente garanzia per la protezione del ricorrente dal rischio di trat-

ministra la discrezionalità dello Stato, anche eventualmente tramite l'utilizzo delle misure cautelari il cui non rispetto – come noto – può essere apprezzato come violazione degli obblighi convenzionali¹³⁰.

Tuttavia il percorso concettuale precisatosi con la pur circostanziata giurisprudenza segnalata lascia dubbi sulla propria idoneità a fornire quel grado di assoluta certezza che la norma inderogabile (o meglio il diritto, appunto, assoluto) pretende¹³¹.

tamenti vietati dalla Convenzione (*Chahal c. Regno Unito, Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 105, 15 novembre 1996)» (punto 32).

¹³⁰ Si richiama qui soltanto la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 febbraio 2005, nel caso *Mamatkulov e Askarov c. Turchia*.

¹³¹ Fra i tanti che in dottrina hanno espresso analoghe perplessità in relazione a quest'approccio della giurisprudenza mi limito a segnalare: B. CONCOLINO, *L'incidenza delle misure antiterrorismo sulla tutela dei flussi migratori*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Ripa Fagnano Alto (Il Sirente), 2008, p. 375 ss.; A. GIANELLI, *Obbligo di non refoulement ed assicurazioni diplomatiche*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, vol. I, Napoli, 2008, p. 363 ss.; ID., *Il carattere assoluto dell'obbligo di non refoulement: la sentenza Saadi della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. int.*, 2008, p. 449 ss.; A. SACCUCCI, *Divieto di tortura e lotta al terrorismo*, in P. GARGIULO e M. C. VITUCCI (a cura di), *La tutela dei diritti umani ecc.*, cit., p. 96 ss.; G. CARELLA, *Nominalismo e lotta al terrorismo internazionale: il caso delle extraordinary renditions*, *ibid.*, p. 341 ss.; E. CAVASINO, *Refoulement, divieto di tortura, sicurezza nazionale: riflessioni sulle forme di un difficile bilanciamento*, *ibid.*, p. 392 ss.; F. DE LONDRAS, *Saadi v. Italy: European Court of Human Rights judgment on deportations of individuals outside the protective zone of the European Convention on Human Rights article 3*, in *Am. Journ. Int. Law.*, 2008, p. 616 ss.

Il ruolo dell'Unione Europea dinanzi alla crisi dei mercati e al processo di riforma delle organizzazioni economiche internazionali

Abstract

The European Union Role in the Crisis of the Markets and the Process of Reform of International Economic Organizations

This paper intends by the analysis of the causes and the effects of the actual economic and financial crisis to examine the European Union role with regard to the challenges that this crisis will inevitably put on the European and international political level. We therefore will focus on the content of the most important anti-crisis measures taken by the EU and on political initiatives in order to reform the current model of the global economy originated by Bretton Woods in 1944 which created the International Monetary Fund and the World Bank. These International Organizations are no longer considered able to cope effectively with the current international and political economic reality. This has completely changed with the rise of new global economic powers like China, India and Brazil. Finally, in the author's opinion it would be appropriate for the EU to integrate and coordinate its monetary policy in the euro area with tools of economic policy in order to safeguard the currency from potential speculative attacks which are capable of jeopardizing the process of European integration.

1. *La crisi economico-finanziaria attuale e le sue cause*

La situazione economico-finanziaria internazionale si distingue per una pesantissima recessione, tuttora in corso, che è stata paragonata (v. Sapelli 2008 - Almunia 2009 - Krugman 2009) alla Crisi del 1929¹ per gli effetti prodottisi sull'economia reale (Kindleberger 1982 - Galbraith 2006). Entrambi i fenomeni sarebbero, infatti, caratterizzati da una crisi di liquidità sofferta principalmente dal sistema creditizio statunitense, da un eccesso di liberismo, da una politica monetaria troppo accomodante da parte delle banche centrali (soprattutto della *Federal Reserve*), da una pesante diminuzione del valore delle *commodities* e dei livelli di produzione industriale. Al contempo, varie sono le differenze che le qualificano. Oggi, al contrario di quanto avvenne nel '29, assistiamo ad un forte sostegno al sistema bancario, ad un deciso piano di stimolo all'economia tramite una politica ribassista dei tassi ufficiali di sconto; inoltre, il sistema degli scambi commerciali, continua a crescere,

¹ Quest'ultima derivò da una grave carenza di liquidità da parte delle banche statunitensi che avevano erogato prestiti a lungo termine, mentre la loro raccolta di fondi avveniva a breve. A seguito di un rallentamento della produzione, le banche non furono più in grado di far fronte ai propri impegni, né poterono rientrare dai finanziamenti prestati a lungo termine. Il governo Hoover e la *Federal Reserve* lasciarono che il libero mercato facesse il suo corso, evitando di immettere nuova moneta nel mercato favorendo di fatto il fallimento delle banche in crisi con devastanti effetti per le imprese e gli individui sia negli Usa sia in Europa. Per maggiori approfondimenti si vedano GALBRAITH, J.K. (2006): *Il grande crollo*, Milano, BUR; KINDLEBERGER, C.P. (1982): *La grande depressione nel mondo 1929-1939*, Milano, Etas.

seppur in tono minore rispetto al passato, grazie soprattutto ai Paesi emergenti ed, in specie, a quelli appartenenti all'area BRIC. Dunque, se il paragone è senza dubbio efficace e per certi aspetti stimolante, le differenze ci sono e non sono di poco conto soprattutto per l'interventismo dimostrato dagli Stati e dalle diverse istituzioni economico finanziarie internazionali nel cercare di risolvere la crisi in atto (v. Krugman 2009).

Analizzando più nel dettaglio le cause della crisi in corso, nata come quella del '29 all'interno dei mercati borsistici e finanziari americani, si osserva come vi siano stati da una parte, un forte incremento dei prezzi delle materie prime a partire dal 2008 e, soprattutto, del petrolio il cui prezzo ha raggiunto il livello *record* dei 147 dollari a barile nel giugno di quell'anno; dall'altra l'affermarsi della crisi alimentare originata dal deciso aumento del prezzo del grano favorita, a mio avviso, dall'adozione di politiche di *de-coupling* o disaccoppiamento², nonché l'irrisolta crisi generata dalla bolla speculativa³ dei "valori internet" (v. Stiglitz 2004) iniziata nel 2001, e, da ultimo, l'eccessiva facilità per i consumatori di procurarsi credito, a cui si collega il noto fenomeno dei mutui *sub-prime*. Questi ultimi sono dei prestiti erogati da banche o società finanziarie a debitori a forte rischio di insolvenza. Gli istituti che li concedono reperiscono il capitale sottostante mediante l'emissione per lo più di prestiti obbligazionari o di altri strumenti finanziari comunque in qualche modo riconducibili allo strumento obbligazionario, offerti in sottoscrizione a investitori istituzionali e non, i quali sono remunerati con un alto tasso di interesse a fronte del rischio assunto. Infatti, sono proprio i sottoscrittori dei mutui in oggetto che garantiscono il pagamento delle cedole, nonché la restituzione del capitale a scadenza, rappresentato dai titoli sottoscritti, tramite il pagamento delle rate di mutuo. Queste obbligazioni ritenute a lungo ed erroneamente "sicure" dalle agenzie di *rating* (enti specializzati nel classificare i titoli obbligazionari di imprese e Stati secondo la loro rischiosità) hanno perso rapidamente il loro valore azzerandolo addirittura in alcuni casi, nel momento in cui da un lato, i clienti delle banche erogatrici non sono stati più in grado di pagare le rate dei prestiti loro concessi e dall'altro lato, le banche non sono riuscite a recuperare il credito concesso attraverso l'espropriazione e la vendita all'asta degli immobili acquistati con quei mutui. È così "esplosa" la cosiddetta bolla immobiliare ritenuta l'*incipit* della crisi economico finanziaria in atto (v. Roubini - Uzan 2009).

Il fenomeno dei mutui *sub-prime* rileva, poi, perché ha posto il problema della corretta informazione finanziaria che deve necessariamente essere ispirata a criteri di trasparenza e di assenza di conflitti di interesse da parte degli emittenti tanto nel-

² Si tratta di uno strumento di politica agraria tramite il quale gli aiuti di stato sono erogati indipendentemente dalla produzione. Si ha cioè la rottura del legame tra erogazione dell'aiuto e produzione oggetto di aiuto, di modo che gli agricoltori sono liberi di produrre o non produrre, ricevendo comunque l'aiuto sotto forma di pagamento unico. Sul tema si veda PERONI, G. (2005): *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, Giuffrè, pp. 87-115.

³ Per bolla speculativa si intende una particolare situazione del mercato in cui vi è un considerevole e ingiustificato aumento dei prezzi di determinati beni e servizi, dovuto ad una crescita della domanda repentina e limitata nel tempo. Sul tema si veda ROUBINI, N. - UZAN, M. (2005): *International Financial Crisis and the New International Financial Architecture*, vol. I, Cheltenham UK and Northampton MA: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 56-130.

la fase di creazione quanto di distribuzione (soprattutto quando avviene in forma diffusa tra il pubblico dei risparmiatori) dei diversi prodotti finanziari, in particolare quando si tratta di prodotti assai complessi, frutto di vera e propria ingegneria finanziaria come per l'appunto i mutui *sub prime*. A tal proposito, di fondamentale importanza è il ruolo ricoperto dalle autorità di vigilanza. Si è assistito, d'altronde, a diffusi comportamenti di deresponsabilizzazione e *short term* favoriti sia dagli emittenti sia dai regolatori e vigilanti del mercato finanziario che hanno condotto una ridotta attività di monitoraggio in merito alle capacità di rimborso dei debitori determinando di fatto un abbassamento generale degli *standards* valutativi sulla qualità del credito concesso. Per questi motivi si parla, come già osservato, di eccesso di liberismo che si sarebbe tradotto in una pericolosa forma di *deregulation*, cioè di progressiva eliminazione delle restrizioni alle operazioni finanziarie al fine di rendere, in teoria, più efficiente il funzionamento del mercato.

2. Gli effetti della crisi

La crisi economico finanziaria ha posto in forte difficoltà tutto il sistema bancario e creditizio mondiale in virtù delle forti esposizioni assunte dagli stessi sul fronte della concessione del credito. Sono a tutti noti i casi, limitandoci a quelli più eclatanti, delle americane *Lehman Brothers*, *Merril Lynch*, *Fannie Mae & Freddie Mac*, dell'inglese *Bradford & Bingley* nonché della danese *Roskilde Bank*, della tedesca *Hypo Real Estate* o ancora della belga *Fortis Private Bank*. Nei casi più gravi come quello di *Lehman* si è assistito al suo fallimento, mentre negli altri si è proceduto a forme di nazionalizzazione (caso *Hypo* e *Bradford*) o ad acquisizioni da parte di altri istituti finanziari su pressione e aiuto da parte degli Stati di appartenenza. Di fatto, in questi ultimi casi, lo Stato ha finito per assumere il controllo parziale o totale del capitale delle banche dando vita il più delle volte ai cd. *write-off* dei *bad debt*, dunque all'eliminazione dal bilancio dei crediti considerati non rimborsabili e di fatto accollati in capo all'Istituzione governativa nazionalizzante.

La crisi ha determinato, poi, dal punto di vista macroeconomico rilevanti effetti negativi sulla crescita e sulle dinamiche di spesa privata relativamente al settore dei consumi e degli investimenti. A partire dal 2007 si è registrato nei Paesi del G7 un deciso calo degli investimenti tra il 65% della Germania e il 22% di Stati Uniti e Gran Bretagna. In Europa, con l'eccezione di Svezia, Danimarca e Finlandia, i *deficit* pubblici sono quasi triplicati dall'8,6% della Spagna al 12% dell'Irlanda comportando da un lato, una crescita preoccupante dei debiti pubblici (dal 70,6% della Francia al 117,55 dell'Italia) e dall'altro lato, la crisi del "Patto di stabilità" fissato con il Trattato di Maastricht per quanto riguarda la zona euro (v. Oecd 2009 - Imf 2009; European Commission 2009). A ciò si aggiunga anche che le esportazioni nell'area dei Paesi più sviluppati, UE in testa, hanno di fatto registrato una forte riduzione rispetto al 2008 a causa del calo della domanda interna unita alla costante perdita del potere di acquisto dei salari.

Restando nell'ambito europeo, la Commissione nel suo rapporto dell'autunno 2009 (v. European Commission 2009) sulla situazione economica europea ha evidenziato come sia in atto un progressivo deterioramento del tasso di disoccupazione che potrebbe attestarsi oltre il tetto del 10% con il rischio di ulteriori peggiora-

menti per quei Paesi nei quali sono previsti sistemi di ammortizzatori sociali di breve periodo come in Germania. Si ritiene, infatti, che se un Paese si caratterizza per un livello di *welfare* alto con ammortizzatori sociali consolidati gli effetti negativi incidono in forma minore nelle fasi di recessione economica (v. Nomisma 2009).

Venendo al caso a noi più vicino, quello dell'Italia, si è evidenziato come rischi di divenire insostenibile per il nostro Paese la crescita del debito pubblico che costringe il Governo a limitare gli interventi finanziari dedicati a quei piani di stimolo all'economia che dovrebbero avere un impatto immediato sul comportamento di imprese e famiglie⁴. Il tasso di disoccupazione nel febbraio 2009 in Italia è salito al 6,8% a causa della "chiusura" di circa 60 mila imprese (per lo più di piccole e medie dimensioni). Per la prima volta dal 1995 la crescita degli occupati nel 2008 (183 mila rispetto al 2007) è risultata inferiore a quella dei disoccupati (186 mila rispetto al 2007). Quale effetto della disoccupazione oltre 80 mila famiglie italiane non hanno rispettato le scadenze delle rate del mutuo e circa il 70% di loro ha dovuto mutare le proprie abitudini di spesa con inevitabili "accomodamenti di bilancio" (v. Istat 2009). A questa situazione il Governo italiano ha cercato di porre rimedio mediante l'adozione di diverse misure anti crisi⁵ che hanno ricevuto l'approvazione della Commissione Europea che nelle sue valutazioni sul piano di stabilità e crescita italiana per il periodo 2008-2011 ha ritenuto gli interventi congruenti e necessari nonché conformi agli obiettivi del piano europeo anticrisi di cui *infra*.

3. La risposta dell'Unione Europea alla crisi

L'Unione Europea (UE) al fine di far fronte agli effetti della più profonda ed estesa recessione economica dal dopoguerra ad oggi ha sviluppato e posto in essere diverse misure per rispondere alla crisi in atto. Il piano di stimolo economico approvato dal Consiglio europeo lo scorso 2 dicembre 2008 (v. Lamy, P. 2005) rappresenta uno degli strumenti più significativi in quanto con esso si è stabilito un sostegno finanziario alle economie dei Paesi membri di circa il 5% del Pil del-

⁴ Secondo Nomisma (2009), Gli effetti della crisi finanziaria, la frammentazione delle risposte e l'incertezza dei percorsi, *Quaderni per l'economia*, I, n. 5, pp. 1-15, gli indicatori di finanza pubblica in Italia sono in costante peggioramento: nel primo trimestre 2009 il deficit pubblico si è attestato al 9,35 del Pil che associato al crescente fabbisogno finanziario e all'impossibilità di produrre un avanzo primario sta aumentando le previsioni di crescita del debito pubblico per il 2009. L'Italia si caratterizza per essere il Paese dell'UE che ha il debito più elevato, ma la sua crescita è maggiormente sotto controllo con un aumento di meno del 20% nel biennio 2008-2010.

⁵ Di particolare rilevanza è la Legge n. 2 del 28 gennaio 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 22 del 28 gennaio 2009 - *Suppl. Ord.* n. 14 che dispone interventi economici a sostegno delle famiglie delle imprese e dei lavoratori in difficoltà. Per le prime si è disposto un fondo di solidarietà pari a 2,5 miliardi di euro in particolare per sostenere il pagamento di rate di mutuo per la casa. Per i lavoratori è stata prevista la detassazione degli straordinari e dei premi di produzione nonché un fondo di 1,2 miliardi di euro a copertura degli ammortizzatori sociali. A favore delle imprese sono state snellite le procedure per i rimborsi dell'IVA non dovuta e ad una revisione degli studi di settore. Va poi ricordata la Legge n. 190 del 4 dicembre 2008, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 286 del 6 dicembre 2008, a sostegno della liquidità del sistema bancario a cui è correlato il Decreto Legge del 13 ottobre 2008 n. 157 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 240 del 13 ottobre 2008 con cui è stata prevista la garanzia dello Stato sulle passività bancarie e sulle operazioni dalle stesse effettuate implicanti il ricorso a strumenti finanziari.

l'Unione per il biennio 2009-2010 funzionale a favorire soprattutto le operazioni di ricapitalizzazione degli istituti bancari e finanziari così da stimolare il flusso di credito verso l'economia reale. In tale contesto si inserisce la Comunicazione della Commissione Europea rubricata "La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria" del 13 ottobre 2008 (v. GUUE 2009) con cui vengono specificati gli obiettivi che si intendono conseguire con le misure anti-crisi. Si evidenzia come le ricapitalizzazioni da parte degli Stati possano favorire il ripristino della stabilità finanziaria per la ripresa dei prestiti interbancari nonché verso l'economia reale. Inoltre, i sostegni d'emergenza agli istituti di credito in difficoltà possono evitare rischi sistemici a breve termine provocati da loro possibili situazioni di insolvenza. Affinché le misure di ricapitalizzazione non producano distorsioni alla concorrenza si sottolinea come sia necessario che ogni Stato parte adotti una politica di ricapitalizzazione che sia adeguatamente remunerata secondo gli indici di mercato, per non porre in una condizione peggiore quegli istituti che non vi ricorrono e che cercano, se del caso, nuove risorse di capitale affidandosi proprio al mercato. Gli interventi degli Stati devono essere, dunque, temporanei, proporzionati e necessari.

Altra misura significativa è stata la previsione dei cd. regimi di garanzia a tutela delle passività previsti e disciplinati dalla Comunicazione della Commissione del 25 ottobre 2008 "L'applicazione delle regole in materia di aiuti di stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale" (v. GUUE 2009). Con essi si è voluto di fatto rispondere all'esigenza di rassicurare i titolari di depositi presso gli enti creditizi sul fatto che non incorreranno in perdite in caso di loro insolvenza, così da evitare fenomeni di panico tra i correntisti e depositanti con l'ulteriore effetto di ridurre la liquidità presente nel mercato. Poiché, la crisi finanziaria ha dimostrato chiaramente la necessità di migliorare la regolamentazione e la vigilanza degli istituti finanziari, condizione essenziale per ripristinare la fiducia nei depositanti e nei consumatori così da agevolare la ripresa economica, l'UE ha realizzato significativi progressi per quanto concerne il suo quadro regolamentare, in particolare, con l'accordo raggiunto in merito alla riforma della Direttiva sui requisiti patrimoniali (COM 362-2009), al Regolamento 1060/2009 relativo alle agenzie di *rating* e alla Direttiva "Solvibilità II" 139/2009 che ha lo scopo di estendere la normativa di Basilea II al settore assicurativo⁶. Di particolare rilevanza sono i primi due provvedimenti citati. Mediante la prima misura gli istituti di credito non potranno concedere prestiti oltre un certo limite ad una singola controparte, di conseguenza nel mercato interbancario le banche non potranno prestare o collocare denaro presso altri enti oltre un tetto determinato e saranno soggetti a restrizioni effettive anche sui prestiti contratti in ordine sia all'entità del prestito sia alla qualità della controparte negoziale. Col secondo provvedimento le agenzie di *rating* saranno sottoposte ad un regime comunitario di autorizzazione e saranno controllate da un collegio di supervisori cd. "Comitato dei regolatori europei" rappresentativo dei 27 Stati membri, con l'obbligo di rendere pubblici gli elementi ed i criteri di valutazione adottati e di stabilire un meccanismo

⁶ Si tratta di un accordo internazionale di *vigilanza prudenziale* entrato in vigore nel 2007, relativo ai requisiti patrimoniali che devono possedere gli istituti bancari. In base a tale Convenzione le banche dei Paesi parte dovranno accantonare quote di capitale in funzione e in proporzione al rischio derivante dai rapporti di credito assunti, da valutarsi quest'ultimo attraverso lo strumento del *rating*.

di rotazione graduale appropriato riguardo agli analisti di *rating* e alle persone che approvano i relativi *reports* al fine di impedire all'origine possibili conflitti di interesse. Si tratta di una prima risposta alla crisi attuale che, come indica lo stesso Consiglio europeo degli scorsi 18 e 19 giugno 2009 va perfezionata ed integrata con altri provvedimenti normativi relativi in specie alla materia dei fondi di investimento, al ruolo e alle responsabilità dei depositari, nonché alla trasparenza e stabilità dei mercati dei derivati.

Il Consiglio europeo ha sostenuto anche l'esigenza di istituire, secondo le proposte avanzate sempre dalla Commissione Europea, un "Comitato europeo per i rischi sistemici" per controllare e valutare le potenziali minacce alla stabilità finanziaria e, ove necessario, emanare segnalazioni di rischio e raccomandazioni d'azione monitorandone l'attuazione. Sul piano interno, poi, il Consiglio europeo, sulla base delle indicazioni espresse dal Parlamento e dalla Commissione, ha raccomandato anche l'istituzione di un sistema delle autorità di vigilanza finanziaria diretto a migliorare la qualità e la coerenza dei sistemi di vigilanza nazionale, rafforzare la sorveglianza dei gruppi transnazionali tramite la creazione di collegi di autorità di vigilanza e la redazione di un Codice unico europeo applicabile a tutti gli istituti finanziari del mercato unico.

Pur essendo molto ampia la gamma delle misure anti crisi adottate dall'Unione ed essendomi limitato a descrivere brevemente quelle che, a mio avviso, ritengo essere le più significative, mi sembra, comunque, possibile evidenziare come il piano dell'UE, nel suo complesso, si sia focalizzato nell'adozione di diversi strumenti di regolamentazione nell'ambito delle transazioni finanziarie e nell'operatività degli istituti di credito. Le misure assunte sono state rivolte principalmente a dare stabilità al sistema finanziario con lo scopo di rafforzare il sistema bancario e creditizio a sostegno dell'economia produttiva. Tale politica è stata, poi, integrata e fortemente sostenuta dalla Banca Centrale Europea (BCE) con l'obiettivo di arrestare la spirale negativa della recessione economica soprattutto mediante un graduale ribasso del tasso ufficiale di sconto.

4. *La riforma delle organizzazioni economiche internazionali.*

Il Consiglio europeo ha indicato nella riunione del marzo 2009 tra le priorità per contrastare la crisi economica internazionale anche quella di rafforzare il processo di riforma della *global governance* economica (v. Peroni, G. 2010) ancora risalente agli Accordi di Bretton Woods (BW) del 1944 in cui si stabilirono le regole per le relazioni commerciali e finanziarie tra i principali Paesi industrializzati dell'epoca dando origine al cd sistema del del "liberismo organizzato" e del "multilateralismo istituzionalizzato"⁷.

Nel disegno di BW il mercato doveva in qualche modo essere regolato attraverso la previsione di specifici obblighi giuridici sanciti a livello sovrastatale, fun-

⁷ Le caratteristiche principali di *Bretton Woods* erano due: la prima, consisteva nell'obbligo per ogni Paese di adottare una politica monetaria tesa a stabilizzare il tasso di cambio ad un valore fisso rispetto al dollaro, che veniva così eletto a valuta principale; il secondo, nel compito di equilibrare gli squilibri causati dal sistema dei pagamenti internazionali.

zionali a realizzare la cooperazione economica, monetaria e finanziaria tra gli Stati allo scopo di consentire una crescita equilibrata dell'economia internazionale in conformità anche a ciò che da lì a poco le Nazioni Unite vennero a determinare con la loro Carta istitutiva⁸.

Di conseguenza, con BW si è assistito ad una "internalizzazione" delle funzioni "sovrane" degli Stati nel campo economico con una corrispondente limitazione dei loro poteri d'intervento mediante il trasferimento dei medesimi ad istituzioni comuni quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI) (v. Schlitzer 2004) e la Banca Mondiale (BM) (v. Magnoli Bocchi - Piazza 2007). Questo sistema avrebbe dovuto coprire tre ambiti: quello della stabilità finanziaria, quello del finanziamento dello sviluppo e quello della libertà degli scambi attraverso la successiva istituzione dell'*International Trade Organization* (ITO) sostituito⁹, poi, dall'Accordo GATT 1947 oggi WTO-GATT 1994 (v. Peroni 2005).

Al sistema economico internazionale, oggi rappresentato dal FMI e dalla BM, si rimprovera da più parti di essere tra i responsabili di questa crisi in quanto non sono stati capaci di prevenirla perché istituzioni inefficaci, opache e non *accountable* (v. Vines - Gilbert 2004). Si dubita, perciò, della loro legittimazione, non dal punto di vista giuridico, quanto da quello politico. Infatti, solo istituzioni percepite come legittime sotto questo ultimo profilo possono compiere scelte che siano accettate da tutti i loro membri e quindi risultare realmente efficaci. Tale legittimazione richiede, però, una partecipazione diretta di tutti o quanto meno della maggior parte dei loro Stati membri perché gli stessi siano, poi, motivati effettivamente a far proprie le decisioni prese in quei fori internazionali e conseguentemente a rispettarle. Proprio la previsione di un meccanismo di voto ponderato¹⁰ ed ispirato al principio plutocratico previsto dagli statuti di dette organizzazioni è considerato non democratico e non rappresentativo del nuovo scenario geopolitico ed economico internazionale venutosi a creare in questi ultimi anni con l'affermazione di nuove potenze economiche globali come Cina, India e Brasile.

Tutti questi fattori rendono estremamente urgente l'adozione della riforma del diritto di voto elaborata nel marzo 2008 dal *board* dei Governatori del FMI (v. Boughton 2009). Con detta riforma si è deciso di aumentare il diritto di voto di 135 Stati membri e di rivedere il sistema di ponderazione attraverso una nuova formula matematica che considera per ciascuno Stato partecipante diverse variabili econo-

⁸ All'art. 1, par. 3, tra gli obiettivi fondamentali delle Nazioni Unite si stabilisce la cooperazione economica e sociale, a cui è dedicata l'intero Capitolo IX di detta Carta che tra le altre previsioni impegna gli Stati parte dell'ONU a promuovere ai sensi dell'art. 55 «a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, ...».

⁹ La mancata istituzione dell'ITO avvenne fondamentalmente per l'assenza nel suo statuto di un sistema di ponderazione del voto degli "organi sociali" così come era, invece, previsto, in seno al FMI e alla BM ove vige la regola plutocratica e, dunque, con il rischio per le grandi potenze economiche di allora (Stati Uniti e Gran Bretagna) di vedere messe in minoranza le proprie posizioni e istanze qualora fosse stata accolta l'opposta regola "one state one vote".

¹⁰ Al momento, fra i 186 Paesi membri del FMI, il rapporto dei diritti di voto fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo è di 57:43. Inoltre, per prendere le principali decisioni, il Fondo ha bisogno almeno dell'85% dei voti attribuiti e gli Stati Uniti possiedono il 17,09% delle quote risultando così di fatto titolari di un vero e proprio "diritto di veto". Per questi motivi, molti Paesi ritengono che il FMI sia un' "appendice" degli USA e dell'UE (che tramite i suoi Stati membri detiene circa il 30% delle quote) e, soprattutto, che le esigenze dei Paesi emergenti non siano prese in giusta considerazione.

metriche e precisamente: *the country's gross domestic product, the size of its current account transactions, the variability of these transactions, and the level of its official reserve*¹¹. Ciò significa che gli altri Paesi parte dell'Organizzazione, a maggioranza europei, dovranno cedere parte dei loro diritti. Tuttavia, finché gli Stati non voteranno in sede di assemblea del Fondo il piano di riforma *de quo*, lo stesso rimarrà sul piano delle sole intenzioni anche se, vista la situazione economica internazionale attuale, si tratta di un passaggio ormai ritenuto irrinunciabile¹².

Anche la Banca Mondiale ha avviato un processo volto a rafforzare la rappresentanza dei Paesi in via di sviluppo. La riforma è articolata in due fasi: la prima prevede il raddoppio dei voti base, l'assegnazione di alcune quote di partecipazione ancora non allocate, l'aggiunta di un seggio presso il Consiglio di amministrazione per i Paesi dell'Africa *sub sahariana*. Nella seconda fase si dovranno ridefinire i poteri di voto dei Paesi membri, sulla base sia del peso relativo nell'economia mondiale, sia dei contributi di ciascuno al finanziamento dello sviluppo; si affronteranno, inoltre, alcuni delicati aspetti di *governance* riguardanti l'efficacia dell'attività del Consiglio di amministrazione, la diversificazione per nazionalità del personale, il processo di selezione del Presidente (v. World Bank 2009). Per entrambe le istituzioni è necessario, poi, rafforzare i relativi *executive board* in quanto i loro direttori esecutivi operano essenzialmente come rappresentanti dei Paesi che li nominano.

In questo modo tali istituzioni risultano essere "eterodirette" da rappresentanti di un numero ristretto di Stati, portatori di interessi nazionali e motivati solo da ciò che essi considerano essere l'interesse della Comunità internazionale. Dunque, è necessario stabilirne l'indipendenza dai rispettivi Paesi di appartenenza di modo che il loro operare possa divenire effettivamente collegiale. Andrebbe così assicurata per statuto l'autonomia, stabilendo una selezione fra professionisti di alta qualificazione, ampliandone e rendendone irrevocabile il mandato, nonché riconoscendo loro garanzie di adeguata ricollocazione a conclusione dell'incarico. È, infine, necessario far sì che il *management* del Fondo e della Banca siano *accountable*. I rispettivi *board* dovrebbero vigilare sul *management* per garantirne la trasparenza e la migliore qualità d'azione da parte del Fondo e della Banca, ma c'è una forte refrattarietà attualmente in seno a dette organizzazioni ad affrontare un *management* scelto altrove e che abbia accesso diretto alle alte autorità nazionali.

Affinché il processo di riforma in atto di dette organizzazioni possa realizzarsi è, a mio avviso, necessario un forte impulso da parte dell'UE. Come, infatti, affer-

¹¹ In questo senso si pone la proposta elaborata da un gruppo di esperti di diritto, finanza ed economia mondiale ribattezzato "Gruppo di Lecce", costituitosi nel 2009, per cui la riforma del meccanismo di attribuzione delle quote del Fondo ed in futuro delle azioni della Banca Mondiale dovrebbe tenere conto di altre variabili non solo puramente econometriche, così da consolidare la legittimazione delle istituzioni economiche internazionali, come: le dimensioni della popolazione, la solidità del sistema finanziario e creditizio, l'effettiva apertura del mercato dal punto di vista commerciale e finanziario.

¹² Visto che la riforma tocca gli interessi concreti dei Paesi membri la discussione è molto accesa. Alcuni Paesi in via di sviluppo chiedono, infatti, a quelli sviluppati di cedere almeno il 7% delle quote di capitale dagli stessi detenute nonché di ridurre la presidenza esecutiva dell'Europa e abolire il diritto di veto degli Stati Uniti. Si ritiene che, nonostante la riforma del diritto di voto del FMI sia ormai necessaria ed opportuna, a giudicare dall'attuale situazione politica internazionale, questa richiederà diverso tempo. I Paesi sviluppati non vogliono rinunciare, infatti, ai loro interessi e se anche alla fine faranno delle concessioni, quelli in via di sviluppo avranno bisogno di tempo per accordarsi fra loro sulla redistribuzione del nuovo peso loro assegnato.

mato dal Parlamento Europeo nella Raccomandazione destinata al Consiglio europeo del 24 marzo 2009 (n. 2010/C 117 E/01) per riformare le regole del FMI e della BM è necessario che l'UE agisca in maniera coordinata e cioè che gli Stati membri evitino in seno a quelle organizzazioni di adottare decisioni unilaterali. Infatti, l'UE non è di quelle organizzazioni soggetto partecipante, diversamente da quanto è accaduto per il *World Trade Organization* (WTO), ove la successione della Comunità economica europea prima e poi dell'Unione agli Stati membri in seno al GATT 1947, avvenuta in forza dell'art. 133 TCE (ex art. 113 Trattato CEE), ha costituito un fattore determinante per farle assumere la qualità di membro fondatore del WTO, all'interno del quale l'Unione gode di una *membership* piena e uguale nei diritti e obblighi a quella degli altri Stati parte (v. Santa Maria 2008), con la precisazione, peraltro, che gli stessi Stati membri dell'Unione sono, comunque, Parti contraenti dell'Accordo istitutivo di detta organizzazione¹³.

L'auspicata unitarietà ed il coordinamento d'azione tra gli Stati dell'UE in seno al FMI dovrebbe essere assicurata dal fatto che in forza degli artt. 119-144 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) con l'istituzione dell'Unione Monetaria Europea si è determinato un trasferimento alla Comunità della competenza, in termini esclusivi, della politica monetaria e del cambio da parte degli Stati membri che vi prendono parte (v. Tizzano 1999 - Cafaro 1999 - Basso 2001 - Treves 2001).

Profilo quest'ultimo che ha sollevato il problema della partecipazione diretta della Comunità alle attività del FMI e la correlativa questione del fondamento della competenza della stessa a concludere un accordo internazionale di adesione al medesimo (v. Perfetti 2003). D'ostacolo a tale obiettivo, che semplificherebbe e faciliterebbe maggiormente in termini di unitarietà e coordinamento l'azione europea sul tema in oggetto, nonostante il nuovo disposto normativo di cui all'art. 138 TFUE co. 1 e 2, si pongono essenzialmente tre aspetti: in primo luogo, la tradizionale "resistenza" degli Stati a volere affrontare in termini definitivi il problema della rappresentanza unificata dell'Unione in seno alle organizzazioni internazionali, che nel caso di specie sarebbe comunque ridotta ai soli Paesi dell'area euro ai sensi del co. 3 dell'art. 138 TFUE; in secondo luogo, l'attuale statuto giuridico del Fondo Monetario per cui ai sensi dell'art. II della sez. 2 possono divenire suoi membri unicamente gli Stati e, da ultimo, il fatto che il FMI si occupa anche di politica di bilancio e fiscale materie che tradizionalmente vengono fatte rientrare nella politica economica rispetto alla quale gli Stati conservano sostanzialmente una competenza esclusiva, pur essendo tenuti a definirne i contenuti e le modalità di attuazione nel quadro degli indirizzi elaborati dal Consiglio ai sensi dell'art. 121 TFUE.

Ciò evidenzia come il progetto di Unione monetaria soffra di una debolezza d'impostazione all'origine, infatti, sarebbe opportuno, se non necessario, per impedire soprattutto manovre speculative sulla moneta unica (euro), prevedere a suo fondamento strumenti di politica economica che la completino ed integrino rispetto alle linee d'azione di politica monetaria su cui attualmente si basa. Tale imposta-

¹³ Cfr. sul punto il noto parere della Corte di Giustizia 1/94 del 15 novembre 1994, con cui i giudici comunitari hanno qualificato l'Accordo TRIPS, in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, allegato al Trattato istitutivo del WTO, come "accordo misto", ritenendo in tal modo che la sua attuazione spettasse sia alla Comunità europea, sia agli Stati membri, da cui è derivata la necessaria partecipazione di questi ultimi al sistema commerciale multilaterale rappresentato dal WTO.

zione è stata determinata dall'erronea convinzione che la moneta sia collegata alla politica economica solo relativamente alla dinamica dei prezzi e, dunque, sia unicamente diretta ad assicurare bassi tassi d'inflazione per garantire stabilità al sistema economico europeo e condizioni favorevoli per il suo sviluppo, così da acquisire un suo specifico *status* avulso dal contesto economico in cui operano le altre "variabili" economiche.

5. Conclusioni

Quale possa essere l'evoluzione della crisi economica è ad oggi difficile prevedere in quanto gli aspetti da considerare sono numerosi e perché i segnali di possibile ripresa raccolti da diversi esperti internazionali sono tra loro diversi e a volte contraddittori.

Ciò spiega, a mio avviso, la frammentazione delle risposte date dagli Stati nazionali e dagli enti sovranazionali, nonché il non sempre facile ed efficace coordinamento tra le misure adottate dagli attori coinvolti nello scenario internazionale. È necessario, forse, da un lato, ricorrere a politiche economiche diversificate in grado di tenere in giusto conto le peculiarità dei singoli settori economici e delle singole economie nazionali e dall'altro lato, inserire dette politiche in un quadro d'intervento e regolamentazione unitario oltre a disporre di una lettura interpretativa degli eventi in corso che mi pare ancora lontana dall'essersi verificata, salvo il caso dell'UE che, come osservato, mi pare abbia dimostrato, seppur coi limiti evidenziati, di saper porre in atto.

Certamente maggiore coesione politica e solidarietà tra gli Stati membri sarebbero comunque auspicabili per prevenire possibili crisi della moneta unica e, conseguentemente, dell'intero progetto di integrazione europea.

Bibliografia essenziale

- ALMUNIA, M. - BÉNÉTRIX, A.S. - EICHENGREEN, B. - O'ROURKE, K.H. - RUA, G. (2009), *From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons*, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research, Inc.
- BASSO, R. (2001), Sulle relazioni esterne della Comunità europea in materie riguardanti l'unione economica monetaria, *Rivista di Diritto Internazionale*, LXXXIV, n. 1, pp. 110-132.
- Boughton, J.M. (2009), *A New Bretton Woods*, in *Finance & Development*, XLVI, 1, pp. 1-3.
- Cafaro, S. (1999), I primi accordi della Comunità in materia di politica monetaria e di cambio, *Il Diritto dell'Unione Europea*, X, n. 2 pp. 243-268.
- EU COMMISSION (2009), *European Economic Forecast Autumn, 2009*, European Communities, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2009), *Economic Forecast Spring 2009*, European Communities, Luxembourg.
- GALBRAITH, J.K. (2006), *Il grande crollo*, Milano, BUR.
- GAZZETTA UFFICIALE UE (2009), *La ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria* (C 10/03), Unione Europea, Lussemburgo.
- GAZZETTA UFFICIALE UE (2009), *L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale* (C 270), Unione Europea, Lussemburgo.
- GAZZETTA UFFICIALE (2009), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- GAZZETTA UFFICIALE (2009), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.
- IMF (2009), *World Economic Outlook*, Washington, IMF Publishing;
- ISTAT (2009), *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2008*, Pubblicazioni Istat, Roma.
- KINDLEBERGER, C. P. (1982), *La grande depressione nel mondo 1929-1939*, Milano, Etas.
- KRUGMAN, P. (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W.W. Norton.
- LAMY, P. (2005), *Global Governance: Lessons from Europe*, *Discussion Paper Series- UNECE*, n. 1, pp. 1-13.
- MAGNOLI BOCCHI A., PIAZZA M. (2007), *La Banca mondiale*, Bologna, Il Mulino.
- NOMISMA (2009), Gli effetti della crisi finanziaria, la frammentazione delle risposte e l'incertezza dei percorsi, *Quaderni per l'economia*, I, n. 5, pp. 1-15.
- OECD (2009), *Oecd Economic Outlook*, Vol. 2, Paris, Oecd Publishing;
- PERETTI, A. (2003), Prospettive della partecipazione della Comunità europea al Fondo monetario internazionale, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, XVII, n. 1, pp. 81-101.
- PERONI, G. (2005), *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, Giuffrè.
- PERONI, G. (2010), La riforma della Governance economica globale ed il ruolo dell'Unione Europea, *I Quaderni europei*, 2010, vol. 17, pp. 1-18.
- ROUBINI, N. - UZAN, M. (2005), *International Financial Crisis and the New International Financial Architecture*, vol. I, Cheltenham UK and Northampton MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- SANTA MARIA, A. (2008), *Diritto commerciale europeo*, Milano, Giuffrè;
- SAPELLI, G. (2008), *La crisi economica mondiale: dieci considerazioni*, Torino, Bollati Boringhieri.
- SCHLITZER, G. (2004), *Il fondo monetario internazionale*, Bologna, Il Mulino;
- STIGLITZ, J.E. (2004), *I ruggenti anni Novanta. Lo scandalo della finanza e il futuro dell'economia*, Torino, Einaudi.
- TIZZANO, A. (1999), Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea, *Il Diritto dell'Unione Europea*, XI, n. 3 pp. 465-492.
- TREVES, T.R. (2001), *La sovranità monetaria oggi. La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- VINES, D. - GILBERT, C.L. (2004), *The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (2009), *Enhancing Voice and Participation of Developing Countries and Transition Countries in the World Bank Group. Update and Proposals Discussion*, Washington, WB Publishing.

Fenomeno sportivo e ordinamento comunitario dopo il Trattato di riforma

Abstract

The phenomenon of sport and the EU legal order after the Treaty of Lisbon

This article evaluates the relation between the sources of Law and the numerous legal orders the phenomenon of sport is called to face and to comply with. It focuses on the issues of the plurality of sources and of sport exemption in regard to domestic law and to the huge scope of the EU rules, considered the participation of national and European sport federations to the worldwide sport organisation. Particular attention is paid to the Law of the EU Court of Justice that, at least since the mid '90s, has had a strong impact on the organization of the many aspects of sport, as well as on the autonomy of governmental sport institutions. Topics like athletes' liberty of circulation in Europe and the application of the Antitrust EU rules to sport are treated exhaustively. The article ends with a short analysis of opportunities, actions, and scenarios that could develop between the EU and the sport institutions after the coming into force of the Lisbon Treaty that, as per article 165 TFEU, envisages a competence in sport to the EU.

1.1 *Il diritto sportivo tra pluralità delle fonti e pluralità degli ordinamenti giuridici*

Lasciata alle spalle l'originaria teoria sulla pluralità degli ordinamenti¹, attraverso riflessioni che nel tempo hanno coinvolto grandi maestri giuristi², resta ancora il fatto che il fenomeno sportivo si trova di fronte ad una pluralità di fonti provenienti da diversi ordinamenti giuridici. Pur concordando con autorevolissima dottrina (Perlinger 2008), che vuole che la pluralità di fonti non coincida necessariamente con una pluralità di ordinamenti, appare a noi chiaro che nell'organizzare e

¹ Il capostipite di questa teoria è il Santi Romano (1945) fautore della *teoria istituzionalistica del diritto*. Secondo il Santi Romano la norma giuridica non spiega tutto il mondo del diritto e per essere qualificata come giuridica essa deve già scaturire dal diritto inteso nel suo aspetto fondamentale. *"Il diritto, prima di essere norma e prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura e posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante"*. Conseguentemente, scaturendo il diritto dalla struttura della società, nulla vieta che di ordinamenti giuridici ne esista una pluralità. Secondo il Romano i requisiti dell'ordinamento giuridico sono: la società (ossia l'insieme dei soggetti); la normazione (ossia il complesso delle regole organizzative); l'ordine sociale (ossia il sistema delle strutture entro cui i soggetti membri della società si muovono). La menzionata teoria istituzionalistica del Romano ebbe riscontro anche in Francia (con Maurice Hauriou), in Germania (con Max Weber) e negli U.S.A. (con Thorstein Veblen). La possibilità della coesistenza di numerosi ordinamenti giuridici venne fu ripresa da Massimo Severo Giannini (1949), dal Cesarini Sforza (1963) dal Crisafulli (1975), dal Cassese (1976).

² Tra gli altri Pietro Rescigno con lo studio fondamentale *Persona e comunità*, Bologna 1966, ove fonda su basi contrattualistiche la legittimità degli ordinamenti intermedi e cioè sul consenso volontario di tutti coloro che vi aderiscono; Galgano con *"Delle associazioni non riconosciute e dei comitati"*, in Commentario Scialoja e Branca, Bologna, 2° edizione 1976, ove l'autore dimostra l'esigenza (costituzionale) di tutelare il singolo individuo all'interno delle formazioni sociali ritenendo che tale compito spetti al giudice ordinario chiamato a decidere su vicende particolarmente delicate delle associazioni quali l'espulsione o il recesso dell'associato.

svolgere le proprie attività il fenomeno sportivo si trova a dover fare i conti con più ordinamenti. Secondo Manzella, 2008, il fenomeno della soggettività pluriordinamentale si manifesta nello sport ad una tale somma di livelli da farne un caso emblematico per il diritto, un punto formidabile di intersezione di più ordinamenti. D'altra parte l'esperienza dimostra che nessun ordinamento giuridico, esprimente interessi settoriali, è sufficiente a se stesso. Così Di Nella 1999 e Perlingieri 1991, affermano che tra gli ordinamenti giuridici esprimenti interessi settoriali e gli ordinamenti giuridici esprimenti interessi collettivi si instaura un rapporto asimmetrico, in quanto i secondi hanno giuridica ragion d'essere soltanto ove riconosciuti dai primi. Per Perlingieri 2008, un conto è infatti parlare di ordinamenti giuridici in relazione a soggetti dotati di sovranità propria, come nel caso del diritto canonico, altro è parlare di ordinamenti giuridici in presenza di autolimitazione della sovranità dello Stato, ex artt. 11 e 117 Costituzione, come nel caso del diritto comunitario, inteso come ordinamento autonomo, altro ancora, è discorrere di pluralità di ordinamenti quale risultato di esercizio di poteri di autonomia riconducibili, di volta in volta, all'iniziativa economica privata, alla libertà associativa o, per dirla in termini generali, a manifestazioni di autonomia individuale e collettiva, quali fonte di autoregolamentazione.

In tempi relativamente recenti è stato usato anche in riferimento al diritto sportivo il termine multilivellismo, De Silvestri 2008, intendendo che ciò sia un sistema in grado di approntare diversi livelli di protezione sia con riferimento alla pluralità degli ordinamenti sia alla pluralità delle fonti che come abbiamo visto non necessariamente coincidono (Perlingieri 2008). In effetti, in apertura di queste brevi riflessioni, va subito chiarito che negli ultimi trenta-quaranta anni i maggiori problemi interpretativi e di coordinamento si sono spostati dal piano interno, che pure ha continuato a suscitare un certo interesse, afferendo lo stesso alle diverse discipline del diritto (si pensi al diritto amministrativo, al diritto commerciale, al diritto penale, al diritto del lavoro, al diritto dell'urbanistica ecc.), al piano sovranazionale ed internazionale. È noto, infatti, che il sistema comunitario rappresenta un *unicum* a livello mondiale sotto il profilo politico-giuridico-istituzionale, meno ovvio che tale sistema finisse per rappresentare, anche per le istituzioni sportive e il mondo dello sport in generale, anch'esso sempre più globalizzato, un interlocutore autorevole e giuridicamente rilevante. È infatti, il diritto sportivo, fenomeno relativamente recente ancorché cresciuto e sedimentatosi in fretta, ha maturato le innovazioni più significative degli ultimi anni soprattutto ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Ue³.

1.2 Fonti nazionali e fonti comunitarie

Sul piano nazionale lo sport e le istituzioni sportive sono soggetti riconosciuti dall'ordinamento nazionale che ne prevede una certa autonomia organizzativa e

³ Ci sembra infatti inesatta la pur autorevole dottrina – Antonio De Silvestri in *Le nuove frontiere del diritto dello sport*, pag. 79, che scrive: "...non essendo l'Unione dotata di un proprio sistema giurisdizionale, spetta direttamente ai giudici nazionali, tramite gli strumenti della disapplicazione e del rinvio pregiudiziale il compito decisivo di garantire l'applicazione omogenea delle relative norme in forza del principio cardine di leale cooperazione previsto dall'articolo 10 del Trattato". L'Unione Europea è infatti dotata di un proprio sistema giustiziale incentrato sulla Corte di giustizia, attivabile e in via pregiudiziale (obbligatorio nei giudizi di ultimo grado) e, per altri casi, di cui si darà conto nel corso dell'articolo, attivabile in via diretta.

normativa. La nuova formulazione dell'articolo 117 Costituzione parla espressamente di "ordinamento sportivo", lasciando tuttavia alla competenza concorrente stato-regioni la capacità di legiferare in materia. Diverse leggi ordinarie prevedono ampie sfere di autonomia, prevedendo, in particolare, limitazioni per quanto attiene le situazioni giuridiche soggettive (articolo 1 legge 17 ottobre 2003 n. 280). Secondo le previsioni del nuovo articolo 117 Costituzione, anche il legislatore regionale condivide con lo Stato una competenza concorrente a legiferare in materia di sport. Tuttavia tale competenza risulta fortemente limitata dal fatto che lo stesso articolo della Costituzione abbia riservato al solo legislatore nazionale la competenza di codificare in materia civile.

Sul piano sovranazionale il contributo decisivo ad attrarre il fenomeno sportivo in quanto attività economica⁴, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, è stato possibile ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea. Tuttavia con il Trattato di riforma (Trattato di Lisbona entrato in vigore il primo dicembre 2009) lo sport entra per la prima volta in modo esplicito tra le competenze di coordinamento e sostegno dell'Unione Europea (articolo 165 TFUE).

Sul piano mondiale le istituzioni sportive non sono organizzazioni internazionali ma possono, al più, essere definite quali soggetti (di diritto) internazionali in quanto associazioni autonome operanti a livello mondiale nel sistema definito dalla Carta Olimpica. Nella legge sullo sport del 1942⁵ non vi era alcun riferimento all'articolazione dello sport a livello mondiale che, invece, compaiono nell'articolo 1 e nell'articolo 34 del dpr 157/1986 (regolamento attuativo della legge 426/42) ove è stabilito che l'atleta non professionista "deve praticare lo sport in conformità alle regole del Comitato olimpico internazionale - Cio - e della competente federazione internazionale". Successivamente l'articolo 1 del decreto legislativo 242/99 prevede l'obbligo del Coni di conformarsi "ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Cio. Il riferimento ai "principi" non è tuttavia compatibile con una interpretazione che vorrebbe il Coni uniformarsi rigidamente alle norme dell'ordinamento sportivo internazionale. La previsione normativa sembra più che altro avere una funzione di indirizzo e per ciò consentire allo sport nazionale di confrontarsi con quello degli altri Paesi, ma senza automatismi che vorrebbero l'ordinamento nazionale doversi giuridicamente considerare dipendente da quello sportivo internazionale (A. Quaranta).

D'altra parte nell'ordinamento costituzionale italiano limitazioni alla sovranità sono possibili sulla base degli articoli 3, 10 e 11 Costituzione, e per ciò una limita-

⁴ Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (sentenze della Corte Walrave, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà, Racc. pag. 1333; in prosieguo: la «sentenza Donà», punto 12; Bosman, punto 73; Deliège, punto 41, nonché 13 aprile 2000, causa C-176/96, Lehtonen e Castors Braine, Racc. pag. I-2681; in prosieguo: la «sentenza Lehtonen», punto 32). La Corte ha inoltre riconosciuto che l'attività sportiva presenta una notevole importanza sociale nella Comunità (sentenze Bosman, punto 106, e Deliège, punto 41). Per la Corte di Giustizia, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita, essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione, a seconda dei casi, degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg. (sentenze Walrave, punto 5; Donà, punti 12 e 13, e Bosman, punto 73).

⁵ Legge 16 febbraio 1942 n. 426 - Costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I. - abrogata dall'art 19 D.lg. 23/7/1999 n. 242.

zione a favore dell'ordinamento sportivo internazionale apparirebbe possibile solamente se quest'ultimo fosse strutturato quale ordinamento sovranazionale e/o internazionale, od una organizzazione esterna sull'esempio dell'ordinamento canonico. Nell'attuale sistema anche il Comitato olimpico internazionale è un fenomeno associativo che si fonda sull'articolo 102, numero 8 della Costituzione federale svizzera. Fatte le dovute differenze in ordine a obiettivi, finalità e impatto economici, l'organizzazione dello sport a livello mondiale non appare troppo dissimile da quella dei Rotary (Giuseppe Manfredi 2007), anch'essi organizzati in club locali, macroregionali e internazionali.

Sul piano costituzionale è evidente che nessuna cessione di sovranità è operabile a favore di un'associazione di diritto privato, ancorché strutturata e complessa, e con ciò la rinuncia da parte dell'ordinamento della Repubblica alla tutela dei diritti costituzionali dei singoli laddove venissero lesi.

1.3 Fonti delle istituzioni sportive e tutela giurisdizionale interna

Accanto alle fonti nazionali e sovranazionali troviamo infine le fonti provenienti dall'ordinamento sportivo in quanto tale. Tali norme sono emanate dagli organi sportivi propriamente detti, provengono cioè dalle istituzioni sportive dotate di quella certa autonomia e indipendenza riconosciuta dallo stato. L'ordinamento sportivo (così lo definisce la nuova formulazione dell'articolo 117 Costituzione) pur costituendo la fonte di regolamentazione principale dell'attività dell'atleta, incontra tuttavia non pochi limiti. Oltre a quelli posti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali vi sono infatti quelli dettati dal legislatore nazionale, e gli obblighi discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, alla quale lo Stato ha trasferito parte della sovranità che già gli era propria, nonché, più in generale, i limiti posti dalla tutela giurisdizionale dei diritti umani anche in sede internazionale.

Per comprendere la portata e i limiti posti sul piano interno, dell'autonomia riconosciuta allo sport, appare utile richiamare la legge 280/2003⁶, legge di conversione del d.l. 220 dello stesso anno. All'articolo 2 di detta legge sono infatti stabilite: le competenze dell'ordinamento sportivo in materia di corretto svolgimento delle attività sportive e agonistiche, i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni. La legge di conversione elimina la riserva in materia di ammissione e affiliazione alle federazioni di società, associazioni sportive e tesserati, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche e l'ammissione alle stesse di squadre e di atleti.

L'articolo 1 della richiamata legge 280/2003, dopo aver precisato che "La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale", al secondo comma precisa che detta autonomia vale "salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo". In questo senso sembrerebbe già chiaro che spetta allo stato determinare ciò che sia o meno

⁶ Legge 17 Ottobre 2003, n. 280 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 243 del 18 Ottobre 2003.

rilevante per se stesso. Sulla legge in argomento non mancano rilievi di incostituzionalità, in particolare per contrasto con l'articolo 102, comma 2 e con l'articolo 113 Costituzione (in materia di tutela giurisdizionale), nonché con l'articolo 111 Costituzione in materia di processi in corso.

Nell'impianto immaginato della legge 280/2003, la nota quadripartizione della giustizia applicata allo sport sembra cedere il passo a tre macro aree:

- a) La giustizia sportiva tecnica esclusiva che attiene anche l'applicazione di norme e sanzioni tecniche necessarie per lo svolgimento dell'attività sportiva. La novità è rappresentata dal fatto che ora si introduce per legge l'obbligo di ricorrere agli organi di giustizia sportiva, obbligo precedentemente fondato su un atto di autonomia privata, vale a dire sulle clausole compromissorie di carattere pattizio e sulle norme inserite negli statuti federali. La novità sostanziale risiede dunque nel fatto che gli organi di giustizia sportiva sono competenti a giudicare in virtù di un dettato legislativo. Ciò naturalmente pone un problema di costituzionalità in ordine all'articolo 102 Costituzione che al secondo comma fa divieto di istituire giudici speciali o straordinari. Tuttavia, a nostro parere, l'articolo 2 della legge in argomento non potrà che essere letto in stretto collegamento con l'articolo 1, cosicché, ogniqualvolta queste situazioni tecnico-disciplinari acquisite avranno rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica, cioè ricadranno in situazioni giuridiche soggettive, verrà meno la riserva sportiva. D'altra parte la giurisprudenza amministrativa degli ultimi anni ha chiarito i limiti della riserva sportiva. Chiamato a pronunciarsi su una penalizzazione inflitta dalla giustizia sportiva a causa del ricorso al giudice amministrativo, il T.A.R. ha evidenziato l'oggettiva rilevanza delle sanzioni irrogate riconoscendone rilevanza per l'ordinamento statale⁷. I giudici amministrativi chiariscono, inoltre, che "il vincolo di giustizia può liberamente operare soltanto nell'ambito strettamente tecnico, come tale irrilevante per l'ordinamento dello stato, ovvero nell'ambito in cui sia consentito dallo stato, e cioè in quello dei diritti disponibili; non può invece operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, atteso il loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico ed in virtù del principio di cui all'articolo 113 Costituzione sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale".
- b) La giurisdizione esclusiva amministrativa che prevede che ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo (ai sensi dell'articolo 2) è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Qui il fatto che occorra preventivamente espletare i gradi della giustizia sportiva solleva dubbi di costituzionalità in merito al principio di celerità del processo e all'articolo 111, 2° comma Costituzione.
- c) Giurisdizione del giudice ordinario in merito ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti. Secondo i principi generali la tutela di tali diritti spetta al giudice ordinario, sembra tuttavia lecita la previsione pattizia, contenuta nei contratti, che prevede di affidare la soluzione di eventuali controversie ad organi federali. La clausola sembra legittima vertendo su diritti disponibili ed essendo le federazioni sportive organi terzi rispetto a società ed atleti.

⁷ T.A.R. Lazio, Sentenza 21 aprile 2005 n. 2244.

2.1 Il Contributo dell'Ue alla definizione di un modello di sport in Europa

Il trattato di Roma non prevedeva alcuna norma che potesse servire come base per un'azione specifica della Comunità nel campo dello sport. Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato quanto l'integrazione economica sia stata feconda e ricca di conseguenze anche in quei settori che, pur non contemplati (espressamente) dai Trattati, sono strettamente connessi alle aree di azione della Comunità medesima (Lucio Colantuoni 2009). Per rintracciare gli elementi più significativi che hanno contribuito a delineare l'attuale modello di sport in Europa, occorre, a nostro parere, indirizzare l'attenzione su due distinte direttrici. Da un lato operare una attenta analisi della giurisprudenza comunitaria e, tra questa, addentrarsi sia all'interno delle pronunce rese dalla Corte di Giustizia (Sanino - Verde 2008)⁸ in via pregiudiziale, sia quelle emesse in via diretta e, dall'altra, seguire il filo che ha portato le istituzioni comunitarie e gli Stati membri (in particolare durante le conferenze intergovernative CIG) ad adottare iniziative e ampliare le competenze dell'Unione in materia di sport.

2.2 La Giurisprudenza della Corte di Giustizia: da Walrave a Bosman

Sebbene la Corte di giustizia delle Comunità europee si sia occupata dei problemi tra sport e ordinamento comunitario fin dagli anni '70, solamente a metà degli anni '90, in coincidenza cioè con la cosiddetta sentenza Bosman, l'interesse ha raggiunto un picco di assoluto rilievo.

Con la sentenza Walrave del 1974⁹, la Corte ha per la prima volta l'occasione di occuparsi di sport e lo fa chiarendo tre questioni fondamentali: 1. l'attività sportiva deve essere considerata assoggettata al diritto comunitario soltanto se e in quanto configurabile come attività economica e quando ciò riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi, essa rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione delle norme del TCE sulla libera circolazione (ora articoli da 45 a 48 TFUE); 2. la natura privata delle federazioni sportive non può costituire un motivo sufficiente per sottrarre queste ultime al diritto comunitario, posto che l'abolizione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e alla libera circolazione dei servizi sarebbe compromessa se, oltre alle limitazioni stabilite da norme statali, non si eliminassero anche quelle poste da associazioni o organismi non di diritto pubblico nell'esercizio della loro autonomia giuridica; 3. che il principio di non discriminazione non riguarda la composizione delle squadre nazionali, in quanto la formazione di queste è una questione che riguarda unicamente lo sport e non è configurabile come attività economica.

Tali precisazioni, pur nella loro chiarezza di fondo, avevano fatto permanere in capo agli addetti ai lavori dubbi circa la portata dell'esenzione. La Corte, si argomentava, ha citato le squadre nazionali solo quale esempio non esaustivo e, d'altra parte, se così non fosse, la Corte finirebbe per sindacare aspetti tecnico-sportivi che

⁸ La Corte di giustizia, attraverso l'applicazione dei suoi principi cardine del diritto comunitario, ha fortemente inciso sulla regolamentazione dello sport, o meglio di alcuni settori e profili dello sport.

⁹ Corte di giustizia delle Comunità europee, 12 dicembre 1974, *Walrave e Koch c. Association Union cycliste internationale*. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 14 luglio 1976, causa numero 13, *Donà*.

non le competono. Nel 1976, a distanza di due anni, la Corte ebbe l'occasione di ritornare sulle medesime questioni con il caso Donà¹⁰. La Corte precisava così che le norme Comunitarie "non si oppongono ad una disciplina o prassi sportiva che escluda i giocatori stranieri dalla partecipazione a certi incontri per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di detti incontri ed avente natura prettamente sportiva, come ad esempio è in occasione di incontri tra squadre nazionali di diversi Paesi". Il fatto, tuttavia, che la Corte non avesse chiarito i "motivi non economici" e il riferimento agli incontri tra squadre nazionali di "diversi Paesi", lasciarono sostanzialmente permanere le stesse incertezze interpretative emerse dopo la sentenza Walrave. E così, fino la metà degli anni '90, il rapporto tra diritto sportivo e diritto comunitario è rimasto sullo sfondo, forse ignorato, forse temuto, ma senza tuttavia produrre effetti significativi nell'organizzazione e disciplina dello sport in Europa.

La pronuncia che lascia un segno significativo, che rappresenta cioè un punto di non ritorno nel rapporto tra fenomeno sportivo e diritto comunitario, è rappresentato dalla sentenza Bosman del 15 dicembre 1995¹¹.

Con la sentenza in argomento la Corte di Lussemburgo ha ritenuto contrario all'articolo 39 TCE (ora articolo 45 TFUE) le norme che prevedevano che un calciatore professionista, cittadino di uno Stato membro, alla scadenza del contratto poteva essere ingaggiato da altra società solo se quest'ultima avesse versato alla prima una indennità a valere a titolo di formazione e/o promozione.

Inoltre, non gli articoli 81 e 82 del TCE (ora 101 e 102 TFUE), ma l'articolo 39 TCE (ora 45 TFUE) è stato utilizzato dalla Corte per dichiarare incompatibili con l'ordinamento comunitario le norme delle federazioni sportive che limitavano il numero di giocatori di altri Stati membri. Nella stessa ottica, la Corte ha rifiutato le tesi secondo cui tali disposizioni potevano essere giustificate dalla costituzione di un'adeguata riserva di calciatori nazionali che potesse consentire alle squadre nazionali di mettere in campo i migliori calciatori nelle competizioni tra Paesi. In effetti, sostiene la Corte, anche se le squadre nazionali devono essere composte di calciatori nazionali, questi non devono essere qualificati (non devono cioè necessariamente giocare) per i club del Paese di origine o di cui hanno la cittadinanza.

Dall'esame dei principi fondamentali enunciati nella sentenza Bosman, emerge inoltre che la Corte ha ritenuto le regole sportive vigenti anche totalmente inadeguate e/o inidonee a conseguire l'invocato equilibrio finanziario da parte dei "club minori", tanto è vero, afferma la Corte, che sino ad oggi tali regole non hanno impedito alle società economicamente più forti di procurarsi le prestazioni dei calciatori migliori. D'accordo con le conclusioni dell'Avvocato generale Lenz, la Corte ritiene che un sistema di mutua ripartizione delle entrate tra le società calcistiche (vendita dei biglietti di ingresso, ripartizione dei diritti televisivi, ecc.) potrebbe, ad esempio, essere utilizzato per garantire un maggior equilibrio finanziario tra i club senza con ciò pregiudicare il diritto alla libera circolazione dei lavoratori in Europa.

¹⁰ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 14 luglio 1976, causa numero 13/76 Donà.

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 15 dicembre 1995. Causa C-415/93 - Union royale belge des sociétés de football association ASBL contro Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA contro Jean-Marc Bosman e altri e Union des associations européennes de football (UEFA) contro Jean-Marc Bosman - Domanda di pronuncia pregiudiziale: Court d'appel de Liège - Belgio.

La Corte coglie inoltre l'occasione per precisare il proprio pensiero circa l'ambito di autonomia di cui gode lo sport, la così detta "eccezione sportiva". Questa particolare autonomia, riconosciuta allo sport, secondo la Corte, attiene solamente la regolamentazione degli aspetti tecnico-sportivi in relazione agli obiettivi legittimi perseguiti.

2.3 Il dopo Bosman

Se con la sentenza Bosman l'ordinamento comunitario entra a pieno titolo nel mondo dello sport, negli anni immediatamente successivi il tema relativo ai rapporti tra sport e diritto comunitario conosce una popolarità senza eguali, dando vita ad un dibattito che ha continuato a far sentire i propri effetti negli anni successivi (Bastianon - Nascimbene 2005). Sono questi gli anni in cui gli Stati membri comprendono l'importanza che lo sport riveste, sotto diversi aspetti, anche nell'ambito del processo di integrazione in corso a livello europeo. Gli anni tra il 1996 e il 2000 rappresentano il lasso temporale in cui si delinea il nuovo approccio dell'Ue allo sport, culminato nella richiamata dichiarazione n. 29 sullo sport, allegata all'atto finale della conferenza che ha adottato il Trattato di Amsterdam del 1997 e che evidenzia la rilevanza sociale dello sport, invitando gli organi dell'Unione Europea a riservare un'attenzione particolare alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico. Sono anche gli anni in cui appare necessario chiarire che il diritto comunitario non è contro lo sport ma che viceversa è nell'interesse dell'intero fenomeno sportivo ricondurre l'autonomia che gli è riconosciuta all'interno di un quadro unitario e ordinato di fonti.

Il clamore suscitato ha fornito alla Corte l'occasione di definire così i confini delle eccezioni al diritto comunitario, nonché di fermare i non pochi tentativi di manipolazione, di fughe in avanti, e di destrutturare l'intero modello sportivo europeo.

L'anno successivo alla sentenza Bosman, nel 1996, con la sentenza Lethonen¹², la Corte ammetterà così la necessità di garantire la sicurezza delle competizioni sportive, derogando al principio di libera circolazione degli sportivi per ragioni non economiche. Nel caso di specie il trasferimento di un atleta in corso di svolgimento di un torneo, in quanto ciò potrebbe davvero minare la regolarità stessa della competizione.

Nel caso Agostini la Corte di giustizia emette una ordinanza di irricevibilità sul rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Namur che sottoponeva: a) il problema della compatibilità della normativa belga che vietava ad un atleta di partecipare ad una competizione sportiva sul proprio territorio per il solo fatto che tale atleta fosse cittadino di altro Stato membro, esercitando lo stesso una attività lavorativa nel medesimo Stato membro ed i suoi genitori fossero ivi residenti; b) se il diritto comunitario fosse di ostacolo ad impedire la partecipazione di un atleta, cittadino di uno Stato membro diverso, alle gare organizzate da altro Stato membro per designare il proprio campione nazionale.

Con il caso Deliège il problema era di verificare se le selezioni e/o l'autorizzazione di una federazione sportiva, necessaria ad un atleta per poter accedere ad

¹² Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-176/96 Jyri Lehtonen/ Fédération Royale belge des sociétés de basket-ball ASBL - FRBSB.

una competizione internazionale, violasse o meno l'articolo 39 del TCE (ora 45 TFUE) sulla libera prestazione dei servizi. Con la pronuncia in argomento, la Corte di Lussemburgo nega l'esistenza di valide ragioni che possano far preferire l'adozione di un determinato sistema di selezione rispetto ad un altro, affermando al contempo che non da questo solo fatto potrà discendere una restrizione alla libera prestazione dei servizi in Europa. Il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza *Deliège*¹³ muove, inoltre, dal presupposto che il principio di selezione è connesso allo sport (è proprio dello sport) e, in quanto tale, non può essere considerato un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, naturalmente, sottolinea ancora la Corte, a condizione che ciò non sia discriminatorio¹⁴.

2.4 *Un ordinamento sostanzialista: l'irrilevanza delle enunciazioni professionismo-dilettantismo per il diritto comunitario*

Il rigido confine che a livello interno distingue tra sport dilettantistico e sport professionistico nell'ordinamento comunitario è spazzato via con la sentenza *Deliège*¹⁵. Sulla scia di una giurisprudenza ben più sostanzialista di quella interna, la Corte afferma, infatti, che ai fini dell'applicazione del diritto comunitario non rileva la classificazione dell'attività sportiva come professionistica o dilettantistica, quanto piuttosto la sua natura economica. Dunque, ai fini dell'ordinamento comunitario valgono criteri obiettivi e non mere enunciazioni formali e/o di principio addotte dalle federazioni sportive e neppure l'indicazione che proviene dagli organi di governo dello sport quali il CONI in Italia. Per la Corte di Lussemburgo valgono le stesse condizioni poste per determinare la qualità di lavoratore ai sensi dell'articolo 39 del TCE (ora 45 TFUE). Tali sono lo svolgimento, in favore di una persona fisica o giuridica e per un certo periodo di tempo, di prestazioni lavorative reali ed effettive contro un corrispettivo, senza che rilevi che l'attività sia svolta a tempo pieno o parziale. In questo senso il fatto che una federazione nazionale qualifichi una determinata attività sportiva come dilettantistica non assume alcuna rilevanza per l'ordinamento giuridico comunitario cosicché anche un atleta considerato "dilettante" potrà beneficiare delle libertà e delle garanzie offerte dall'ordinamento dell'Unione Europea in presenza dei richiamati elementi che ne fanno un lavoratore comunitario.

¹³ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nei procedimenti riuniti *C-51/96 e C-191/97 Christelle Delière/Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL*. Le norme di selezione a tornei internazionali emanate dalle federazioni sportive non sono, di per sé, in contrasto col diritto comunitario. Il principio di selezione è proprio dello sport.

¹⁴ La vicenda verteva sulla compatibilità delle norme nazionali e internazionali della federazione di Judo con l'articolo 39 TCE sulla libera prestazione dei servizi. Le norme federali prevedevano infatti che alle competizioni internazionali potevano partecipare solo un determinato numero di atleti di un certo Paese selezionati dalle rispettive federazioni nazionali. La judoca belga *Deliège* lamentava che la federazione del suo Paese, attraverso un sistema di selezione inidoneo, le aveva preferito due atlete che avevano ottenuto risultati agonistici di minor rilievo dei suoi con ciò, a suo dire violando le norme sulla libera prestazione dei servizi e le norme sulla concorrenza.

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nei procedimenti riuniti *C-51/96 e C-191/97 Christelle Delière/Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL*. Le norme di selezione a tornei internazionali emanate dalle federazioni sportive non sono, di per sé, in contrasto col diritto comunitario. Il principio di selezione è proprio dello sport.

4.1 Sport e diritto comunitario della concorrenza

In quanto attività economica l'attività sportiva è sottoposta anche alle norme di concorrenza previste nel Trattato. L'ampia definizione comunitaria di impresa ha reso possibile l'applicazione delle norme antitrust sia ai singoli atleti sia alle società e/o associazioni sportivi in quanto imprese o associazioni di imprese ai sensi degli articoli 101 e 102 TFUE. Nonostante ciò, e per molti anni, diversamente dagli Stati Uniti ove il binomio sport-antitrust rappresenta l'oggetto di una ricca casistica giurisprudenziale e di un acceso dibattito dottrinale (Bastianon - Nascimbene 2005, citato), l'opinione prevalente riteneva che alcune pratiche e regole in essere all'interno del mondo dello sport dovessero essere viste ed applicate in modo meno rigoroso e, per taluni aspetti, neppure riconducibili alle regole comunitarie di concorrenza. In quest'ultima categoria vi sono rientrate fino pochissimo tempo fa le regole sugli arbitrati obbligatori, quelle sulla professione degli agenti dei calciatori, la vendita dei diritti televisivi, le regole sul trasferimento dei giocatori, le sanzioni per comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, il doping. Negli ultimi anni questa tendenza ha subito una brusca virata.

Nel 2003 la Commissione Europea chiudeva *in bonis* una procedura di vigilanza¹⁶ i cui primi passi erano iniziati già nel 1994. La Commissione aveva infatti constatato che la Federazione internazionale dell'automobile – FIA, e soprattutto la Formula uno – FOA, dovevano rispettare le regole comunitarie Antitrust, stante l'importante impatto economico derivante dall'organizzazione delle gare automobilistiche. In effetti la FIA accettò di modificare i propri regolamenti separando le funzioni commerciali dalle competenze esercitate nella sua qualità di ente regolatore dell'automobilismo mondiale, garantendo il libero accesso agli sport motoristici in regime di parità, modificando la durata dei contratti di trasmissione televisiva in chiaro, e rendendo più trasparenti le procedure decisionali e di ricorso fino ad allora insindacabili.

La Corte di giustizia fino ad alcuni anni fa aveva evitato di pronunciarsi sulla legittimità delle norme contenute nei regolamenti delle istituzioni sportive in relazione agli articoli 101 e 102 TFUE (così fu anche come nel citato caso Bosman).

Un primo interessante caso giurisprudenziale lo troviamo nel 2005 con la vicenda Piau. In questo caso il Tribunale di Primo grado è chiamato a pronunciarsi sulla compatibilità del Regolamento FIFA, che subordinava il rilascio della licenza di "agente di atleti" al superamento di un esame di idoneità e al rilascio di una fidejussione bancaria, con le disposizioni comunitarie Antitrust. Nella Sentenza Piau¹⁷ il giudice di primo grado, ha evidenziato:

- a) che, in prima lettura, le disposizioni FIFA potevano senz'altro apparire incompatibili con il diritto comunitario in quanto direttamente capaci di incidere sullo svolgimento della concorrenza e dunque contrastare con le disposizioni degli articoli 81 e 82 TCE (ora 101 e 102 TFUE);
- b) che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione (secondo cui la FIFA non sarebbe un operatore economico), la FIFA è soggetto economico a tutti gli effetti qualificabile come associazione di imprese, in quanto agisce sul mercato

¹⁶ Pubblicata in G.U.C.E. serie C del 13 giugno 2002, C 169, 5.

¹⁷ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 26 gennaio 2005, Laurent Piau contro Commissione delle Comunità europee, causa T-193/02.

- attraverso le Federazioni nazionali e le società, che sono le acquirenti effettive dei servizi;
- c) che le disposizioni che subordinano il superamento di un esame (restrizione qualitativa più che quantitativa) e il rilascio di una fideiussione, mancando una regolamentazione generale dell'attività di agente in Europa, potrebbero costituire un profilo di posizione dominante, ma che tale eventualità non ricorre per il fatto che sono soddisfatte le condizioni per godere di una esenzione in base all'articolo 81 n. 3 TCE, (ora articolo 101 n. 3 TFUE). Secondo il Tribunale, dunque, la materia rientra nell'ambito di applicazione delle regole di concorrenza previste dal TCE, ma la restrizione dovuta alla "licenza" è meritevole della esenzione di cui al 3° comma dell'articolo 81 TCE in quanto introduce limiti qualitativi e non quantitativi, di per sé capaci di tutelare meglio i calciatori e di moralizzare gli stessi agenti.

4.2 Sentenza *Meca Medina e Majcen*

La sentenza *Meca Medina Majcen*¹⁸, non così famosa agli occhi del grande pubblico, ha suscitando, almeno tra gli addetti ai lavori, maggiore stupore della stessa sentenza *Bosman*.

Nel 2006 la Corte è chiamata, per la prima volta, a decidere in via diretta su un caso di violazione dell'articolo 81 TCE (ora articolo 101 TFUE) in rapporto alle regole e alle sanzioni *antidoping*. David Meca-Medina (Spagna) e Igor Majcen (Slovenia), sono due atleti professionisti che praticano il nuoto di lunga distanza. In vista delle competizioni di Coppa del mondo risultano positivi al test di un anabolizzante, il Nandrolone. La Federazione internazionale nuoto - FINA, in applicazione del codice antidoping del Movimento olimpico li sospende per un periodo di quattro anni, successivamente ridotti a due anni dal Tribunale arbitrale dello sport di Losanna - TAS. A seguito di ciò i due nuotatori presentano ricorso alla Commissione Europea, contestando la compatibilità della regolamentazione antidoping del Comitato olimpico internazionale con le norme comunitarie in materia di concorrenza e di libera prestazione dei servizi¹⁹.

La Commissione respinge il ricorso con decisione 1° agosto 2002 e così Meca-Medina e Majcen propongono ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee. In data 30 settembre 2004 il Tribunale²⁰ respinge il ricorso sul

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, 18 luglio 2006, causa C-519/04 David Meca-Medina e Igor Majcen/Commissione delle Comunità europee.

La regolamentazione antidoping del Comitato olimpico rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario della Concorrenza, tuttavia non contrasta quest'ultimo, dato che non va al di là di quanto necessario ad assicurare il corretto svolgimento delle competizioni sportive.

¹⁹ Secondo i ricorrenti la soglia prevista dalla FINA aveva scarse basi scientifiche e poteva condurre all'esclusione di atleti innocenti o semplicemente negligenti. Nel loro caso, secondo i ricorrenti, il superamento della soglia di tolleranza sarebbe derivato dalla consumazione di piatti a base di carne di ferro. Per questo l'applicazione delle sanzioni sulla base della normativa federale comportava la violazione delle libertà economiche degli atleti, previste in particolare dall' art. 49 TCE in materia di libera prestazione dei servizi, e degli articoli 81 e 82 stesso TCE in materia di diritto di Concorrenza.

²⁰ Sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee, 30 settembre 2004, causa T-312/02, *Meca-Medina e Majcen/Commissione* (Racc. pag. II-3291).

presupposto che le regole e le sanzioni per la lotta al doping non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza e di libera prestazione dei servizi. Si arriva così davanti alla Corte di giustizia in qualità di giudice di secondo grado.

In questa sede la Corte, con un ragionamento che, per restare nel gergo sportivo potremo definire "a tutto campo", ammette la legittimità del ricorso, annullando perciò la sentenza del Tribunale di primo grado che aveva ritenuto inammissibile il ricorso sul presupposto che le sanzioni per doping fossero escluse dall'applicazione del diritto comunitario.

Circa l'annullamento della decisione della Commissione, la Corte ricorda che la compatibilità delle norme e delle sanzioni federali di cui si discute, per potersi sottrarre al divieto sancito dalle regole di concorrenza stabilite dal TCE, devono limitarsi a quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva²¹. Circa l'annullamento della decisione del Tribunale di primo grado, la Corte, richiamando il fatto che l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto configurabile come attività economica, precisa, da un lato, che le disposizioni del Trattato che garantiscono la libera circolazione delle persone e la libera prestazione dei servizi non si applicano alle questioni che interessano "esclusivamente" lo sport e che, come tali, sono estranee all'attività economica (regolamentazione tecnica) e, dall'altro, che la circostanza che tali regole non riguardino questioni che interessano esclusivamente lo sport non implica che l'attività sportiva interessata si sottragga necessariamente all'ambito di applicazione delle disposizioni del diritto comunitario in materia di concorrenza. Così, la Corte annulla la sentenza emessa dal Tribunale di primo grado sul presupposto che questi ha commesso un errore di diritto nel dichiarare che la regolamentazione antidoping non risponde ai presupposti d'applicazione propri del diritto comunitario. Nella controversia in esame, precisa tuttavia la Corte, l'obiettivo risiede nella lotta al doping nell'ambito delle competizioni sportive e ciò è giustificato dalla necessità di assicurare la parità di chance tra gli atleti, tutelare la salute, garantire l'integrità e l'obiettività della competizione nonché di difendere i valori etici dello sport. Per questi motivi, anche se la regolamentazione antidoping fosse considerata quale decisione di associazione d'impresa, questa sarebbe giustificata dal perseguimento di un obiettivo legittimo e perciò compatibile con il diritto comunitario alla concorrenza. Tuttavia, aggiunge la Corte, per potersi sottrarre al divieto sancito dall'art. 81 n. 1, TCE (ora articolo 101 n. 3 TFUE), le restrizioni imposte (comprese le conseguenti sanzioni) devono limitarsi a quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva. È sulla base di queste considerazioni e per il fatto che i ricorrenti non hanno precisato né dimostrato il livello di soglia dell'anabolizzante (il Nandrolone), che la Corte ha ritenuto che le norme federali e le sanzioni irrogate non erano andate al di là di quanto necessario per assicurare il corretto svolgimento delle competizioni sportive.

A ben vedere i ricorrenti hanno perso la battaglia intrapresa vedendosi confermata la squalifica, e tuttavia ne hanno vinta un'altra. La Corte, infatti, ha affermato

²¹ Secondo la Corte, infatti, una regolamentazione del genere potrebbe rivelarsi eccessiva, da un lato nella determinazione della linea di demarcazione tra le situazioni che rientrano nel doping sanzionabile e quelle che non vi rientrano e, dall'altro, nella severità delle dette sanzioni.

il principio secondo il quale gli organi sportivi non possono sottrarsi da un controllo sulla loro attività invocando eccezione sportiva (la cosiddetta *sport exception*). Affinché la specificità dello sport possa essere invocata si deve infatti verificare sia la concordanza tra specificità dichiarata e regola posta, sia la proporzionalità tra regola e fine. Si tratta a ben vedere di un giudizio di razionalità e proporzionalità cui sottoporre le decisioni sportive²², rimesso apparentemente alle autorità Antitrust (organo tecnico che suscita alcune perplessità tra i giuristi) ma concretamente al vaglio della Corte di Lussemburgo. Il ragionamento svolto dalla Corte di giustizia sembra allarmare, e non poco, buona parte del “governo dello sport” preoccupato di un controllo giurisdizionale che potrebbe insinuarsi fin dentro la regolamentazione tecnica degli eventi sportivi. Se, in effetti, il giudizio di razionalità e proporzionalità è anche sinonimo di ragionevolezza, v’è da chiedersi se le vicende che hanno visto di recente contrapposti la FIA ed i team di Formula uno sull’adozione di un nuovo regolamento che prevedeva una drastica quanto repentina riduzione dei budget dei team, poteva o meno approdare al vaglio della Corte di giustizia.

5.1 L’azione dell’Unione Europea a favore dello sport

Se il contributo più significativo è stato fornito dall’attività della Corte, dal 1997 almeno, si è avviato un processo che ha portato l’Unione Europea a dedicare sempre maggiore attenzione allo sport e culminate con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il primo dicembre 2009) che inserisce lo sport tra le competenze di coordinamento e sostegno dell’Unione Europea (articolo 165 TFUE, ex articolo 149 TCE).

L’approccio prende le mosse poco dopo la sentenza Bosman, precisamente dalla dichiarazione n. 29 sullo sport, figurante in allegato all’atto finale della conferenza che ha adottato il testo del Trattato di Amsterdam²³, che sottolinea la rilevanza sociale dello sport ed invita gli organi dell’Unione Europea a riservare un’attenzione particolare alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico. Nel settembre 1998 viene prodotto il documento “Evoluzione e prospettive dell’azione comunitaria nel settore dello Sport”²⁴ e nel 1999 è la volta de “Il modello europeo di Sport”²⁵ che descrive l’organizzazione dello sport in Europa, le sue caratteristiche e i suoi sviluppi fino al 1999.

L’Unione Europea individua così le cinque funzioni sociali che ineriscono lo sport:

²² Sembrano qui tornare le riflessioni del Galgano in Delle associazioni non riconosciute e dei comitati citato, che argomentava della pericolosità per il cittadino delle associazioni *Legibus solutus*.

²³ Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997. Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999. Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts.

²⁴ Commissione Europea, Direzione Generale X Audiovisivo, Informazione, Comunicazione, Cultura e sport (oggi Educazione Cultura e Sport). Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 29 settembre 1998 definitivo. Evoluzione e Prospettive dell’azione Comunitaria nel settore dello Sport.

²⁵ Olimpia, 21 e 22 maggio 1999 Commissione Europea Direzione Generale X Informazione, comunicazione, cultura, audiovisivo. Politica nel settore audiovisivo, cultura e sport. Prime assise europee dello sport che descrive l’organizzazione dello sport in Europa, le sue caratteristiche e i suoi sviluppi fino al 1999.

-
1. Funzione educativa: l'attività sportiva è un ottimo strumento per equilibrare la formazione individuale e lo sviluppo umano a qualsiasi età.
 2. Funzione di sanità pubblica: l'attività fisica rappresenta un'occasione di migliorare la salute dei cittadini e di lottare in modo efficace contro alcune malattie, quali le affezioni cardiache o il cancro e può contribuire a preservare la salute e la qualità della vita fino ad un'età inoltrata.
 3. Funzione sociale: lo sport è uno strumento appropriato per promuovere una società più solidale, per lottare contro l'intolleranza e il razzismo, la violenza, l'abuso di alcol o l'assunzione di stupefacenti; può inoltre contribuire all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.
 4. Funzione culturale: la pratica sportiva consente ai cittadini di radicarsi maggiormente nel rispettivo territorio, di conoscerlo più a fondo, di integrarvisi meglio anche a vantaggio della salvaguardia del territorio.
 5. Funzione ludica: la pratica sportiva è una componente importante del tempo libero e dei divertimenti a livello sia individuale che collettivo. Assume una profonda importanza lo sviluppo del volontariato in quanto espressione di solidarietà sociale.

Con la Dichiarazione di Helsinki²⁶ per la prima volta si è prospettato una visione globale sullo sport e la sua interconnessione con le diverse politiche dell'Unione e della necessità di tener conto della sua specificità nell'attuazione delle politiche comunitarie e la salvaguardia delle strutture sportive e della funzione sociale dello sport.

Con le conclusioni del Consiglio europeo di Feira (19-20 giugno 2000) si chiede alla Commissione ed al Consiglio di tenere conto delle caratteristiche specifiche dello sport in Europa e della sua funzione sociale nel gestire le politiche comuni.

Con la Dichiarazione di Nizza del 7-8 dicembre 2000, allegata alle conclusioni della presidenza, il Consiglio europeo enuncia i principi relativi ai vari aspetti dello sport onde preservare la coesione e i legami di solidarietà che uniscono tutti gli aspetti delle pratiche sportive, l'equità delle competizioni, gli interessi morali e materiali, nonché l'integrità fisica degli sportivi, in particolare dei giovani sportivi minorenni.

Con la decisione 291/2003²⁷ – e lo slogan: "Move your body – Stretch Your Mind" l'Unione Europea proclama il 2004 "Anno Europeo dell'Educazione attraverso lo Sport". Il 2004 è anche l'anno delle Olimpiadi e Paraolimpiadi di Atene e a Bruxelles tutto ciò è colto per sottolineare l'importanza dello Sport come momento di aggregazione e di integrazione sociale, oltre che come incentivo alla mobilità internazionale dei giovani. La proclamazione dell'Anno europeo mette in risalto il binomio educazione e sport quali settori chiave per promuovere uno sviluppo armonioso della personalità dei giovani, per costruire dei modelli di aggregazione e identificazione, per fornire spunti emotivi ed affettivi uniti a simboli

²⁶ Relazione della Commissione, del 10 dicembre 1999, al Consiglio europeo di Helsinki. Brussels, 10.12.1999 Com(1999) 644 final Report from the Commission to the European Council with a view to safeguarding current sports structures and maintaining the social function of sport within the Community framework.

²⁷ GU L 43 del 18.02.2003. Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 6 febbraio 2003. L'acronimo è "EYES 2004 - European Year of Education through Sport".

di appartenenza²⁸. Si perviene così, nel 2007 alla presentazione del Libro Bianco sullo Sport in Europa²⁹. Il "libro" costituisce la prima iniziativa comunitaria globale in materia di sport, prende in esame l'*acquis* comunitario e stabilisce le posizioni dell'Unione relative a tre aspetti dello sport europeo: ruolo sociale, dimensione economica e governance.

5.2 Riflessioni sulle prospettive dello sport in Europa dopo Lisbona

Tornando all'articolo 165 TFUE che, come ricordato, fornisce all'Unione una competenza in materia di sport, sembra utile osservare che tale competenza, se da un lato costituisce l'ormai completa comunitarizzazione del fenomeno sportivo, dall'altro ne limita talune funzioni. L'Unione dovrà per lo più esercitare le proprie competenze in stretta collaborazione con gli Stati membri e con il movimento sportivo. L'attività dell'Unione, infatti, è qui rivolta a sviluppare la dimensione ed i profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. Il secondo comma dell'articolo 165 attribuisce poi all'Unione il compito di promuovere l'equità, l'apertura nelle competizioni sportive, la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport, la protezione dell'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra essi. Sono escluse azioni di omogeneizzazione ma non quelle della promozione e dell'incentivazione che potrebbero proficuamente far leva sulla "felice" politica di coesione dell'Unione Europea.

La competenza europea in materia di sport inserisce una sistemazione mancante nell'ordinamento comunitario collegandola con i diversi ordinamenti nazionali. Ciò potrebbe consentire una proficua evoluzione dei rapporti anche in considerazione della crescente rilevanza economica e sociale del fenomeno sportivo³⁰. D'altra parte le difficoltà che i singoli Stati membri incontrano nel dare risposte concrete alla salvaguardia e alla valorizzazione del modello di sport europeo potrebbe ben favorire una più rapida integrazione a livello europeo. È, inoltre, attesa l'approvazione di un programma comunitario sullo sport in Europa con prevedibili ricadute in molteplici settori della vita socio culturale dell'Unione e dei Paesi membri. Non va poi trascurato il fatto che con il Trattato di riforma sono state rafforzate le competenze dell'Unione in diverse materie e, tra queste, quelle nell'ambito della sanità pubblica, materia strettamente collegata con l'attività sportiva ai diversi livelli. Accanto a ciò la "giuridicità" conferita alla Carta dei diritti fon-

²⁸ Margaret Talbot Vicepresidente International Council of Sport Science and Physical Education ICCSPE. Dalla rivista "l'Unione Europea e lo sport". Con l'attività fisica si migliora anche la conoscenza del proprio corpo e la consapevolezza dello spazio, della velocità, della distanza; in poche parole si "impara a muoversi e ci si muove per imparare" (learning to move and moving to learn)

²⁹ Brussels 11.7.2007, COM(2007) 391 finale, Presentato dalla Commissione Europea: SEC(2007) 932, SEC(2007) 934, SEC(2007) 935, SEC(2007) 936.

³⁰ Secondo Eurobarometro 2004 circa il 60% dei cittadini europei pratica uno sport e sono presenti circa 700 mila associazioni sportive in Europa. In base ad uno studio presentato nel 2006 da Dimitrov, Helmenstein, Kleissner, Moserin e Schindler, Die makroökonomische Effekte des Sport in Europa, Wien, 2006, lo sport avrebbe creato nel 2004 un valore aggiunto pari a 407 miliardi di euro (pari al 3,7% del PIL dell'Ue) mentre nelle attività direttamente connesse allo sport avrebbero trovato occupazione 15 milioni di lavoratori (il 5,4% dell'intera forza lavoro dell'Ue).

damentali dell'Ue svolgerà un ulteriore ruolo nella tutela dei diritti umani collegati allo sport, nonché sotto il profilo della giustiziabilità e della trasparenza e della democrazia interna alle federazioni e della *governance* del mondo sportivo. Troverà una propria sistemica la legislazione europea in tema di programmazione di eventi sportivi e nello stabilire i contatti a livello regionale, le stesse istituzioni sportive mondiali si troveranno facilitate avendo nell'Unione Europea un interlocutore istituzionale più autorevole e rappresentativo. Naturalmente anche l'Unione, intesa come insieme di popoli e Stati ne risulterà avvantaggiata, potendo respingere con maggiore forza i ricatti diretti e indiretti, provenienti dalle istituzioni sportive internazionali, ai singoli Stati membri. In effetti l'arma più insidiosa e temuta e proprio per questo sapientemente utilizzata dalle istituzioni sportive mondiali, contro gli stati rei di non rispettare i propri *diktat* è spesso rappresentato dai ricatti estremi di ignorare lo stato o di escluderlo da talune competizioni nel caso lo stesso prenda decisioni sgradite o dia esecuzione a sentenze della giustizia amministrativa³¹.

La mancanza di un "governo mondiale" che controbilanci il peso delle istituzioni sportive a livello internazionale ha fatto sì che molti stati abbiano mantenuto un comportamento talvolta remissivo e/o di basso profilo nei confronti delle federazioni sportive internazionali, e solo la Corte di giustizia di Lussemburgo sembra aver posto, nel recente passato, un qualche limite a tale atteggiamento: è possibile ricattare, ignorare o minacciare un singolo stato, ma fare la stessa cosa con l'Ue nel suo insieme è praticamente impossibile. Se dunque, per dirla con il Giannini, la costante nei rapporti tra gli ordinamenti statali e l'ordinamento sportivo internazionale è stato fino ad ora quello del tendenziale "mutuo non riconoscimento", con Lisbona si sono poste le basi, se non per il "reciproco riconoscimento", certamente per un rapporto più organico anche tra l'Unione Europea e le organizzazioni mondiali dello sport.

³¹ Un caso emblematico è rappresentato dal caso Catania calcio. Nel '93 la Società in argomento ricevette un provvedimento di non ammissione al successivo campionato di calcio e un provvedimento di revoca dell'affiliazione. Dopo il ricorso alla Giunta esecutiva del CONI la società presentò ricorso al TAR Sicilia che ne riconobbe la fondatezza (TAR Sicilia Ordinanza 14 dicembre 1993 n. 802). Vista poi l'inerzia della FIGC il Catania presentò giudizio di ottemperanza allo stesso Tribunale che ne accolse il ricorso (TAR Sicilia Ordinanza 14 dicembre 1993 n. 929). L'indomani della sentenza il Presidente della FIFA intimò al Presidente della FIGC (all'epoca dei fatti Matarrese) di non eseguire la sentenza pena l'esclusione della nazionale di calcio italiana dai mondiali di calcio americani previsti per l'anno successivo (1994). La FIGC, facendo leva sulla minaccia contenuta nella missiva della FIFA non ottemperò la sentenza del Giudice amministrativo.

Bibliografia essenziale

- ROMANO S. (1945), *L'ordinamento giuridico*, II edizione, Firenze.
- GIANNINI M.S. (1949), *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sportivo*.
- CESARINI SFORZA W. (1963) *Il diritto dei privati*, Milano.
- CRESAFULLI V. (1975), *Ricordo di Santi Romano*, in *Giur. Cost.*
- CASSESE S. (1976), *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Napoli.
- MANZELLA A. (2008), *Ordinamento giuridico generale e istituzioni sportive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- DI NELLA L. (1999), *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- PERLINGIERI P. (1991), *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- QUARANTA A. (1999), *Rapporti tra ordinamenti sportivo e ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè.
- PERLINGIERI P. (2008), *Riflessioni conclusive Atti del 3° Convegno Nazionale Fenomeno giuridico e Ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- RESCIGNO P. (1966), *Studio fondamentale Persona e comunità*, Bologna, Il mulino.
- GALGANO F. (1976), *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario Scialoja e Branca*, 2ª edizione, Bologna-Roma.
- SANINO M., VERDE M. (2008), *Il Diritto sportivo*, Padova, Cedam.
- COLANTUONI L. (2009), *Diritto Sportivo*, Torino, G. Giappichelli editore.
- DE SILVESTRI A. (2008), *Le nuove frontiere del diritto dello sport*, Torino, G. Giappichelli Editore.
- MANFREDI G. (2007), *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, G. Giappichelli Editore.
- FROSINI T.E. (2008), *L'ordinamento Sportivo nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche Italiane.
- BASTIANON S., NASCIBENE B. (2005), *Lo sport e il diritto Comunitario*, in *Diritto Internazionale dello sport* a cura di Greppi E. e Vellano M., Torino, Giappichelli Editore.
- DIMITROV D., HELMENSTEIN C., KLEISSNER A., MOSER B. e SCHINDLER J. (2006), *Die makroökonomische Effekte des Sport in Europa*, Wien.

Il *Tribunal Arbitral du Sport* nel sistema di giustizia sportiva internazionale

Abstract

The Court of Arbitration for Sport in the international sports justice system

The Court of Arbitration for Sport is an International Arbitration Chamber based in Lausanne that, since 1984, the year of its foundation, has been tasked with the resolution of the lawsuits amongst Olympic Committees, International Federations, clubs and athletes. The administrative body is the International Council of Arbitration for sport while the Court is divided in Ordinary Chamber and Appeal Chamber. There are four procedures utilized by the Court: ordinary procedure, appeal procedure, mediation and advisory opinion.

Of great interest is the experience of the "ad hoc Chamber" that was created for big sports events and specifically for the Olympic Games. The decisions are international awards, made in Lausanne even if the hearing doesn't take place in Switzerland, and can be carried out in all the countries according to the 1958 New York Convention of Arbitration. The CAS awards can be lodged for the reasons set forth in article 190 of Swiss International private law before the Federal Swiss Court. Today the CAS represents the most secure and evolved system for the settlement of lawsuits on the international level.

Il Tribunale di Losanna è, a tutti gli effetti, una Camera Arbitrale internazionale nata nel 1984 da un'idea di *Juan Antonio Samaranch*, presidente del CIO all'epoca, al fine di rispondere alla necessità – ben avvertita dal mondo sportivo – di avere una procedura di composizione delle controversie che insorgevano su base sovranazionale¹.

La scelta ricadde sulla creazione *ex novo* di una istituzione arbitrale che si configurasse quale organo terzo, sotto il profilo funzionale, alle parti e che avesse la facoltà di decidere controversie "arbitrabili" per essere – le stesse – ricomprese all'interno di una clausola compromissoria.

Il requisito primo (e fondamentale) per quanto attiene il CAS (*Court of Arbitration for Sport*, ben conosciuto anche con l'acronimo francese di TAS, *Tribunal Arbitral du Sport*) è ovviamente – e salvo diverso accordo delle parti mediante compromesso *ad hoc* – l'internazionalità della controversia.

¹ In questi ultimi anni vi è stata una copiosa letteratura in materia di CAS sia straniera che italiana. In questa sede, e per i fini a cui è rivolta la presente opera, sarà sufficiente menzionare i contributi più significativi e dunque: L. FUMAGALLI, *La giurisdizione sportiva internazionale*, pagg. 117 e ss. in *Diritto Internazionale dello Sport* a cura di E. GREPPI e M. VELLANO, op. cit.; M. CICOGLIA, *L'organizzazione internazionale della giustizia sportiva*, pag. 139 e ss., in *Giustizia sportiva e arbitrato* a cura di C. VACCÀ, Giuffrè, 2006; L. COLANTUONI, *Sezione 18, Giustizia Sportiva*, in *Diritto Sportivo*, Giappichelli, 2009; G. MANNUCCI, *La natura dei lodi del Tribunale Arbitrale dello Sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, in *Riv. Dir. Amm.*, 2010, 229 e ss.; A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, Giappichelli, 2009. Per una recente analisi delle novità introdotte dal 1° gennaio 2010 vedi anche R. STINCARDINI, *Tribunale Arbitrale dello Sport. Analisi della riforma 2010 del Codice*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fasc. I, 2010, pagg. 75 e ss.

Il che di per sé esclude che tutte le controversie che hanno natura meramente domestica, con un'unica eccezione su cui meglio *infra*, siano sottoponibili alla giurisdizione del TAS.

Questo principio spiega anche il motivo per cui, ad esempio, il caso relativo all'illecito sportivo noto con il nome mediatico di *Calciopoli* (da cui è conseguita, *inter alia*, la retrocessione in serie B della Juventus con tutte le problematiche che la stessa ha comportato) non è poi approdato al TAS poiché si trattava, infatti, di decisioni prese dagli organi di giustizia nazionali, e dunque prive di una qualsivoglia riconducibilità al sistema di giustizia sportiva internazionale.

Tornando all'approccio storico va ricordato che nei primi 10 anni di esistenza – sia per il numero di casi che per il numero di componenti sportive coinvolte – l'attività è stata nel complesso modesta.

La svolta si è avuta nel 1994 con il congresso di Parigi dove venne adottato il codice dell'arbitrato per lo sport, recentemente oggetto di modifiche procedurali entrate in vigore l'1.1.2010.

È importante ricordare che si arrivò al congresso di Parigi del 1994 a seguito di una sentenza del Tribunale Federale Svizzero (che, come vedremo in seguito, è l'organo che ha il potere di decidere sulle impugnazioni avverso i lodi del TAS) del 15 marzo 1993 in una controversia avente parte la Federazione internazionale equestre e un cavaliere².

In detta sentenza, il *Tribunal Federal Suisse* riconobbe la natura di vero e proprio tribunale arbitrale al TAS ma ne mise anche in evidenza una contraddizione intrinseca e cioè il legame genetico/funzionale molto forte col CIO del quale era un organo, sostanzialmente, di forte provenienza.

Occorreva separare effettivamente il TAS dal CIO e ciò fu possibile mediante la creazione di una sorta di Consiglio Superiore del TAS (quasi un organo di autogoverno indipendente) che governasse la camera arbitrale e ne consentisse a tutti gli effetti il funzionamento.

Fu creato, dunque, il Consiglio Internazionale per l'Arbitrato dello Sport (il *CIAS/ICAS* negli acronimi francesi e inglesi) che ha il compito di organizzare sotto il profilo amministrativo e finanziario i lavori della Camera e ha residue funzioni giurisdizionali per quanto attiene, in particolare, la procedura di ricasazione dei componenti³.

² *Gundel vs Federazione Equestre Internazionale e Tribunale Arbitrale dello Sport*. Si tratta della causa 4P.217/1992 del 15 marzo 1993 decisa dal *Tribunal Federal Suisse* di Losanna.

³ Va ricordato ai sensi dello Statuto vigente, che il *Clas* può adottare modifiche al Codice di Arbitrato sportivo, sovrintendere la gestione e l'organizzazione del *Tas*, approvare il bilancio, attuare la compilazione della lista degli arbitri dalla quale sono scelti i diversi panel e disporre la loro revocazione o ricasazione. Il *Clas* è composto da venti membri, di cui quattro nominati dal Comitato Olimpico Internazionale, quattro nominati dalle Federazioni Internazionali, quattro scelti dai Comitati Olimpici nazionali. Questi potranno nominare a loro volta altri quattro membri scelti tra gli atleti al fine di salvaguardare i loro interessi. Infine, tutti questi sedici membri sceglieranno i rimanenti quattro tra personalità indipendenti. Questo garantisce una rappresentanza equilibrata di tutte le componenti sportive. Tutti i membri del *Clas* sono dotati di competenza giuridica di alto livello, vengono nominati per un periodo rinnovabile di quattro anni, esercitano la loro funzione a titolo personale, con indipendenza e imparzialità. Non potranno chiaramente entrare a far parte della lista di arbitri della Camera arbitrale.

Il CIAS quindi amministra la camera arbitrale vera e propria composta oggi da 265 arbitri provenienti da tutti i continenti che si distinguono oltre che per la nazionalità anche per la lingua che utilizzano.

Il Congresso di Parigi ha rappresentato, dunque, “lo spartiacque” avendo proprio da quella data il TAS assunto una dimensione nuova quale organo indipendente, imparziale e funzionalmente terzo a tutti gli effetti alle parti in causa.

L'ultimo riconoscimento si è avuto però nel 2003, con un'altra sentenza molto importante del Tribunale Federale svizzero, (il caso *Lazutina e Danilova* contro CIO più altri, decisione del 27 maggio 2003), che ha riconosciuto la separazione effettiva dal CIO con una motivazione davvero molto pregevole.

Venendo ai “numeri”, è interessante notare che se nei primi 10 anni i casi introdotti sono stati poco più di 120, il predetto aumento esponenziale – dovuto anche al fatto che la FIFA (la Federazione Mondiale del Calcio) ha riconosciuto il TAS quale organo di composizione in via definitiva delle proprie liti e la WADA ha fatto altrettanto con le controversie sul doping – ha portato ad anni quali il 2008 con oltre 300 casi introdotti.

Venendo a parlare di procedura, va precisato innanzitutto che esistono due camere, una ordinaria e una di appello.

Come si diceva poco sopra, deve sempre esserci una clausola compromissoria che legittima la richiesta di intervento del TAS per dirimere le controversie.

Detta clausola può avere natura generale o “standard” (e la si trova anche sul sito del TAS www.tas-cas.org cui si rimanda); oppure può trattarsi di una dichiarazione specifica (quale un compromesso *ad hoc*).

Nella prassi le clausole compromissorie sono contenute negli statuti delle Federazioni Internazionali e dei Comitati Olimpici oppure nelle norme di recepimento del codice mondiale antidoping all'interno dei singoli Comitati Olimpici Nazionali.

Nel nostro caso, si tratta delle c.d. “*norme sportive antidoping*”, nelle varie versioni via via aggiornate, che prevedono la possibilità di impugnare le sanzioni disciplinari in materia di doping all'interno del sistema TAS in caso di atleti (o eventi) di natura internazionale (art. 13.1.2 delle norme sportive antidoping del CONI).

Vi sono poi quattro distinte procedure: una procedura ordinaria e una procedura d'appello che sono relative, appunto, alle due camere (cui partecipano comunque tutti gli arbitri nella lista); e poi esiste la procedura di mediazione, per il vero scarsemente utilizzata, e quella consultiva (o di *advisory opinion*).

Quest'ultima presenta degli elementi di grande interesse ed è disciplinata dagli articoli da R60 a R62 del codice per l'arbitrato dello sport.

I pareri resi dai *panel* nominati possono essere vincolanti ove le parti accettino in pieno la decisione come definitiva.

Di fatto questa procedura permette di comporre controversie che si svolgono a livello apicale o di rispondere a richieste di pareri che provengono dai Comitati Olimpici, dal CIO stesso, dalle associazioni dei Comitati Olimpici su base continentale, dalle associazioni di Federazioni Internazionali, e così via.

È pertanto uno strumento di natura deflattiva che è stato utilizzato anche dal CONI in particolare nel 2005 per la risoluzione delle problematiche poste per quanto riguarda le sanzioni disciplinari e la prescrizione sul caso meglio conosciuto come Agricola/Juventus.

Il Codice dell'arbitrato per lo Sport (che regola il funzionamento della Camera Arbitrale) è composto oggi, dopo le recenti modifiche, da 70 articoli divisi sostanzialmente in due gruppi.

Il primo gruppo comprende le norme statutarie (dall'art. 1 all'art. 26) nelle quali si fa riferimento al funzionamento del CIAS – di cui si è sopra riferito – e al metodo di elezione dei singoli componenti; il Presidente del CIAS è anche Presidente del TAS.

Il budget complessivo per il funzionamento della Camera, che proviene pro quota dalle singole istituzioni nonché dalle parti che introducono i giudizi arbitrali, è pari a circa 8 milioni di Franchi svizzeri e permette anche di mantenere la struttura che si avvale di una quindicina di funzionari più una serie di consiglieri legali ad hoc (i *legal counsel*) che sono assegnati a un caso e permettono ai collegi poi costituiti di avere tutta l'assistenza necessaria per la migliore trattazione dello stesso.

Ad esempio, un grandissimo vantaggio per i componenti di un *panel* consiste nella possibilità di poter avere tutti i precedenti su una determinata materia tenuto conto che, seppure non si possa parlare di vero e proprio *stare decisis*, anche in ambito TAS vi è la tendenza a considerare con molta attenzione i precedenti e, ove possibile, a non discostarsi troppo da quelli più significativi.

È opportuno ricordare che si può parlare anche in questo caso di funzione *nomofilattica* nel senso che grazie all'interpretazione delle norme si arriva a migliorare l'impianto normativo complessivo.

E questo è successo appunto col codice mondiale antidoping che recentemente nel 2007, il 17 e 18 novembre a Madrid, ha avuto una nuova formulazione (entrata in vigore il 1° gennaio 2009) e le cui modifiche principali sono state fortemente influenzate dai vari lodi del TAS che si sono succeduti negli ultimi anni.

Vi sono, poi, delle regole generali dell'arbitrato che meritano di essere ricordate in maniera seppur sintetica.

Innanzitutto, la sede dell'arbitrato che ex articolo 28 del Codice è sempre a Losanna; e rimane sempre in territorio elvetico anche se fisicamente l'udienza non si tiene a Losanna.

La decisione è comunque sempre una decisione di diritto svizzero e quindi un lodo arbitrale internazionale e questo anche quando fisicamente il collegio sta nel luogo della manifestazione sportiva come avviene in particolare ai giochi olimpici (le c.d. *Chambres ad hoc*).

La lingua della procedura è regolata dall'articolo 29 del Codice dell'arbitrato in materia di sport.

I casi sono trattati nelle due lingue ufficiali – che sono il francese e l'inglese – ma questo non impedisce che, su richiesta di almeno una delle parti e assenso del Collegio, la controversia possono essere trattata in una lingua diversa e decisa con pubblicazione del lodo in altra lingua.

Sempre tra le norme di carattere generali è interessante ricordare l'articolo 34 che prevede una procedura particolare relativa alla ricasazione.

Questa tematica è, in effetti, avvertita in maniera molto significativa in ambito di arbitrato internazionale.

Gli arbitri una volta nominati devono accettare l'incarico e porre a conoscenza delle parti qualunque elemento impeditivo o di incompatibilità che vi potrebbe essere per un sereno giudizio (e rendere dunque il c.d. "*disclose*").

Le parti, nelle successive 48 ore, ove trovassero che uno dei componenti o il collegio intero o il presidente non appaia imparziale possono avviare il procedimento di ricusazione.

Detto sub procedimento è poi deciso dal CIAS (ed è questa l'unica funzione giurisdizionale che è propria di detto organo).

E a proposito di procedura – e questo è un po' *un unicum* nel sistema di giustizia sportiva – è significativo rilevare che vi è la possibilità da parte del Collegio ex articolo 37 del Codice di emettere delle misure provvisorie (*“stay of execution”*) per sospendere l'efficacia esecutiva di una decisione appellata.

Questa prerogativa spetta alla camera d'appello e spesso viene sollecitata dall'appellante.

Si intende, in tale ultimo caso, che vi è una rinuncia ovviamente a potere ottenere dei provvedimenti di natura cautelare di fronte a tribunali statali che potenzialmente potrebbero essere competenti.

Quanto alle norme che disciplinano la formazione dei collegi, nelle procedure ordinarie i due arbitri sono scelti dalle parti e questi ultimi scelgono anche il Presidente del *panel*; nelle procedure d'appello, invece, ferma la scelta dei due arbitri da parte di appellante e appellato, il Presidente è scelto dal Presidente della Camera d'appello da una terna di candidati che viene posta all'attenzione dei co-arbitri.

Entro 48 ore possono essere fatte le osservazioni sui tre candidati e poi sarà il presidente della camera a decidere chi sarà il presidente del Collegio.

È importante ricordare che la procedura d'appello è quella più importante – nel senso che la grande maggioranza dei casi sono appelli di natura disciplinare o economica – ed è regolata da alcune norme specifiche che vanno dall'articolo 47 all'articolo 59 del Codice.

Per quanto attiene il termine per l'impugnazione l'articolo 49 prevede 21 giorni dalla conoscenza della decisione, ma questo è un termine che può essere anche derogato.

Ad esempio, in relazione alle controversie di doping, le NSA italiane (Norme Sportive Antidoping) hanno fissato un termine più ampio e pari a 30 giorni.

Entro quel termine deve essere presentata la dichiarazione di appello (*statement of appeal*) – una sorta di appello con riserva dei motivi – con indicazione dell'arbitro prescelto e nei 10 giorni successivi occorre proporre i motivi di impugnazione (*appeal brief*: anche se con la recente modifica si può proporre appello e motivi congiuntamente informando la segreteria del fatto che la dichiarazione di appello si deve intendere come appello completo).

A quel punto il convenuto ha ulteriori 20 giorni per depositare una memoria di replica e nominare anche il proprio arbitro, da scegliersi nella lista formata dal CIAS.

La camera a questo punto propone la terna dei presidenti – come dicevamo sopra – e una volta nominato il presidente, il Collegio è costituito.

Vi è poi un ordine di procedura preparato dal segretariato del TAS in cui le parti sono invitate a produrre eventuali memorie di replica e, se almeno una delle parti lo richiede, vi è l'udienza di discussione ove viene anche espletata l'istruttoria testimoniale.

Se nessuna delle parti richiede l'udienza il panel decide sulla base delle *“written submissions”* cioè sui documenti scritti e sugli atti.

È importante ricordare che la procedura d'appello è una procedura che è normalmente rapida nel senso che il termine per emettere il lodo è oggi di 3 mesi, soggetto a eventuale proroga.

Il giudizio d'appello è un giudizio *de novo* cioè un giudizio non di legittimità (o, *rectius*, non solo di legittimità) ma è un giudizio di merito effettivo nel quale il TAS è fornito di poteri inquisitori molto forti, potendo disporre l'acquisizione di tutti gli atti del procedimento *a quo* dalle singole Federazioni internazionali o comitati olimpici.

Il giudizio, dopo l'attività istruttoria che può comportare anche la traduzione di atti in una lingua conosciuta, altamente problematica in circostanze in cui i dossier presentino lingue poco utilizzate, si conclude con l'emissione di un lodo (*award*) regolato dal diritto svizzero e di natura internazionale.

Detta decisione ha la possibilità di circolare negli Stati attraverso la convenzione di New York del 1958 che permette il riconoscimento degli stessi lodi nei Paesi che hanno aderito alla convenzione ove ne siano rispettati i requisiti.

Il lodo è poi impugnabile ai sensi dell'articolo 190 della legge di Diritto Internazionale Privato Svizzero di fronte al *Tribunal Federal Suisse* per i motivi specifici previsti da questa norma⁴.

È interessante notare che in 27 anni di attività i casi di appello portati all'attenzione del *Tribunal Federal Suisse* sono stati circa 50 (anche se non si hanno dati ufficiali relativi a questo dato) e gli accoglimenti delle impugnazioni pochissimi⁵.

Rimane da ricordare che nella procedura ordinaria sono trattate per lo più materie quali i diritti commerciali e di sponsorizzazione nel mentre la procedura di appello ha quasi sempre una valenza di natura disciplinare costituendo una singolarità in sede di arbitrato internazionale.

Si diceva che una delle esperienze più interessanti per quanto attiene il funzionamento del TAS è la creazione, a partire dall'edizione di Atlanta 1996, delle "*ad hoc division*" cioè delle camere specifiche che si insediano – normalmente – all'interno degli Stati (*rectius*: delle città) che ospitano i giochi olimpici estivi e invernali.

L'esperienza viene ripetuta anche per altri grandi eventi quali Mondiali ed Europei di Calcio e giochi del *Commonwealth*.

Le controversie sono decise secondo un regolamento emanato per la singola manifestazione nel rispetto del contraddittorio e con tutte le garanzie di procedura tenuto conto che molto spesso le dispute sono decise entro 24 ore dall'introduzione della domanda.

Tornando ai giochi olimpici i casi decisi in quel contesto sono stati 30 in quattro edizioni invernali mentre nei giochi estivi vi sono numeri più significativi (40 in

⁴ In sintesi il lodo può essere impugnato se: l'arbitro è stato nominato irregolarmente; il tribunale si è dichiarato a torto competente o incompetente; vi è stata la violazione della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato; è riconosciuta la violazione del principio di parità di trattamento delle parti o l'incompatibilità con l'ordine pubblico.

⁵ Tra i pochi si segnala un caso di doping che ha visto come protagonista il tennista argentino *Canas*. Il TFS ha annullato il lodo TAS per un vizio relativo alla corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e rinviato il procedimento al TAS per nuova decisione. Il nuovo *panel*, sanato il vizio, ha poi confermato la sanzione irrogata dal primo *panel*.

4 edizioni) per il semplice motivo che ci sono molti più sport e discipline, molte più Federazioni e molti più atleti che vi partecipano.

Il lodo emesso dalla *ad hoc division* è sempre riconducibile a Losanna (e dunque al diritto svizzero) e si può intuire la difficoltà che si è creata in alcuni ordinamenti (quali quello cinese, per andare all'ultima esperienza estiva di Pechino 2008) nel riconoscere queste decisioni, emesse in territorio non elvetico, ma sottratte ad ogni controllo e giurisdizione del Paese "ospitante" nell'occasione il TAS.

Le decisioni prese dal TAS in sede di giochi olimpici sono comunque impugnabili sempre e solo davanti al Tribunale Federale Svizzero per gli stessi motivi prima esposti.

Il TAS ha infine, su richiesta delle parti, la possibilità di "interpretare" la sentenza, cioè dare dei chiarimenti ove le parti lo richiedano a mente dell'articolo 63 del Codice dell'arbitrato per lo sport.

Come già osservato, una importante riforma del Codice dell'Arbitrato è avvenuta conseguentemente ad una riunione del Cias del 29 settembre 2009.

La riforma è entrata in vigore il primo gennaio 2010 e ha portato alcuni cambiamenti, sia sostanziali che procedurali, di cui è opportuno dare una pur breve esposizione.

Anzitutto è stata rafforzata l'indipendenza del Tas del CIO, attraverso la modifica all'articolo S6, dove è stata disposta l'elezione del Presidente e del Vice Presidente, non più su proposta del CIO, ma attraverso una mera consultazione⁶.

Altra importante novità riguarda gli arbitri.

Quest'ultimi, potevano svolgere un doppio servizio (*double hat*), sia di consulenti delle parti coinvolte, sia di arbitro del panel, a discapito della loro terzietà.

Attraverso la riforma, è stato previsto un ulteriore comma all'art. S18, ove si prevede che gli arbitri non possano agire come consiglieri di una parte avanti il Tas.

Una violazione di quanto predisposto, può portare il Cias ad escludere l'arbitro che ha esercitato la duplice funzione⁷.

Altra innovazione importante è l'estensione ai Mediatori dell'onere di riservatezza e confidenzialità delle procedure Tas.

Per quanto concerne le camere arbitrali, pur mantenendo la sostanziale autonomia, è stato introdotto un meccanismo di complementarietà tra le due camere.

Difatti è stata prevista la possibilità per la cancelleria del Tas, d'intesa con il *Panel*, di poter attribuire l'arbitrato all'altra camera. Tale evenienza può accadere qualora vi fosse un cambiamento di circostanze⁸.

Un'altra modifica al Codice riguarda la possibilità, previo accordo delle parti, di chiedere l'utilizzo di una lingua diversa da quelle ufficiali dell'inglese e francese.

In realtà questo già accadeva nella prassi, dunque si è solo proceduto a rendere tale situazione formale⁹. Inoltre sarà possibile inviare la documentazione relativa al contenzioso via email, snellendo la procedura e migliorando l'efficienza del segretariato.

⁶ Art. S6 *Statutes of the bodies working for the settlement of sports-related disputes*.

⁷ Art. S18 *Statutes of the bodies working for the settlement of sports-related disputes*.

⁸ Art. S20 *Statutes of the bodies working for the settlement of sports-related disputes*.

⁹ Art. R29 *Procedural Rules*.

Una novità assoluta è la possibilità per il panel di sospendere l'arbitrato per un tempo limitato, su richiesta motivata¹⁰.

La competenza di ricasazione degli arbitri, è stata trasferita dal Cias, al suo *Bureau* formato dal Presidente, dai due Vice e dai Presidenti delle due Camere: questo rende molto più rapido tale incidente procedurale¹¹.

È stata poi ufficializzata la figura del *ad hoc clerk*, figura che esisteva solo nella prassi, indipendente dalle parti in lite, il quale collabora nella stesura del lodo arbitrale.

Altro fattore di importanza della riforma, riguarda l'intervento dei terzi¹².

Esiste la possibilità per il terzo interveniente di depositare domanda di intervento dieci giorni dopo essere venuto a conoscenza dell'esistenza dell'arbitrato, e non più, come prima accadeva, nello stesso termine del deposito della memoria di risposta¹³.

Il panel può qualificare la posizione del terzo e determinare i suoi diritti nel contenzioso.

La riservatezza delle informazioni è stata leggermente diminuita, difatti, si è passati dal divieto assoluto, all'attuale possibilità di divulgare informazioni con autorizzazione del Tas.

Il lodo sarà pubblicabile, non solo con il consenso delle parti interessate, ma anche su autorizzazione autonoma del Presidente della Camera. Inoltre è stata confermata l'impossibilità di non comunicare le opinioni dissenzienti¹⁴.

Riguardo la procedura di appello, è previsto per l'appellante, l'obbligo di depositare i motivi dell'appello, pena la possibile improcedibilità dello stesso¹⁵.

Inoltre il Tribunale potrà non dare corso all'arbitrato, qualora non esistesse una convenzione d'arbitrato, o tale convenzione non abbia legame con la controversia specifica.

Sarà poi possibile riunire casi simili aventi lo stesso atto impugnato¹⁶.

Vieppiù è stato inserito l'obbligo di inviare per conoscenza, all'organo che ha pronunciato la decisione appellata, una copia della dichiarazione e della memoria d'appello¹⁷.

Inoltre è stata introdotta, per il procedimento d'appello, la possibilità di eseguire un tentativo di conciliazione¹⁸.

Qualche breve cenno infine in ordine alla giurisdizione (esclusiva) del TAS in materia di doping che da sempre ha, purtroppo, una grande eco anche mediatica come è facilmente evincibile solo ricordando il caso Mannini/Possanzini v. CONI risoltosi dopo ben due lodi, il secondo dei quali di natura quasi correttiva, se così si può dire, del primo.

¹⁰ Art. R32 *Procedural Rules*.

¹¹ Art. R34 *Procedural Rules*.

¹² Art. R40 *Procedural Rules*.

¹³ Art. R41 *Procedural Rules*.

¹⁴ Art. R43 *Procedural Rules*.

¹⁵ Art. R51 *Procedural Rules*.

¹⁶ Art. R52 *Procedural Rules*.

¹⁷ Art. R52 *Procedural Rules*.

¹⁸ Art. R56 *Procedural Rules*. L'entrata in vigore di tale riforma descritta nei punti essenziali è stata fissata al primo gennaio 2010 ed è applicabile per i contenziosi successivi a tale data.

Ma le problematiche legate al mondo del doping sono state affrontate dal TAS molti anni prima dell'entrata in vigore del codice WADA (la cui prima edizione è del 2003) con i codici precedenti.

Vi era cioè negli anni '90 un codice medico del CIO e dal 2000 al 2003 vi era il codice antidoping del Movimento Olimpico.

La giurisprudenza si è creata sui due codici pregressi, si è "sedimentata" su questi permettendo poi alla WADA di creare il suo corpo di norme tenendo conto (anche) di detta giurisprudenza.

Ad esempio, da ricordare è proprio una decisione presa da un collegio in sede di giochi olimpici (il caso *Prusis*) nel 2002 ai giochi invernali di *Salt Lake City*, quando quel *panel* mise in evidenza una carenza del sistema cioè l'impossibilità per l'agenzia mondiale di poter impugnare autonomamente le decisioni anche in caso di mancata partecipazione ai procedimenti nazionali.

Detta mancanza è stata poi emendata mediante l'introduzione nel 2003 della regola legata alla facoltà per l'agenzia mondiale di poter proporre appello in determinati casi.

Difatti tutti i singoli comitati olimpici hanno l'obbligo di trasmettere le motivazioni delle proprie decisioni all'agenzia mondiale per permetterne il controllo in ordine alla congruità della pena irrogata o comunque per permettere all'agenzia stessa di poter proporre le impugnazioni ove lo ritenga opportuno.

Qualche rapido cenno, infine, sui principi giurisprudenziali affermatisi¹⁹.

Iniziando dalla natura delle norme antidoping, le stesse – lo dice anche il preambolo del codice WADA – non hanno alcuna attinenza con il diritto penale, ma hanno una natura giusprivatistica sia in materia di prescrizione che di onere della prova.

E a proposito di standard probatorio, è opportuno ricordare che le autorità nazionali antidoping, e l'agenzia mondiale antidoping, hanno un onere della prova più elevato, al di sopra di quello che è il "*balance of probabilities*", ma al di sotto di ogni ragionevole dubbio; mentre per l'atleta lo standard probatorio è inferiore – ma sempre all'interno del bilanciamento delle probabilità.

Ciò significa in concreto, secondo l'interpretazione fornita dai collegi TAS, che l'atleta deve sostanzialmente fornire la prova che il fatto posto a fondamento

¹⁹ Giovandomi sul punto del contributo di M. COCCIA, *La giurisprudenza del TAS in materia di doping*, pagg. 241 e ss., in *Diritto Comunitario dello Sport*, a cura di TOGNON J., Giappichelli, 2009. 205 Va peraltro ricordato che il TAS, in un parere consultivo reso il 26.4.2005 (caso *Agricola – Juventus/CONI*), ha ricordato che il fatto che il farmaco non sia inserito nella lista proibita da un lato impedisce una condanna per doping ma dall'altro non impedisce di certo una sanzione di natura disciplinare per la classica violazione dei doveri di probità, lealtà e correttezza. Quello che si vuole sanzionare, cioè, è l'abuso di farmaci tout court al di là di ogni esigenza medica e con lo scopo di migliorare le prestazioni o, il che è lo stesso, di mascherare l'utilizzo di sostanze illecite mediante prodotti che permettano di superare indenni i controlli antidoping. Va altresì segnalato il pregevole lavoro di M. COCCIA, *La lotta internazionale contro il doping*, in *Diritto Internazionale dello Sport*, op. cit., pagg. 169 e ss che si conclude con un richiamo agli obiettivi che la lotta al doping dovrebbe sempre perseguire. Si tratta della tutela della salute degli atleti, della tutela dell'eguaglianza competitiva e della tutela dell'etica sociale e sportiva. Per approfondimenti, si rimanda alla lettura del par. 7, pagg. 207 e ss., nonché del successivo par. 8 in cui si fa riferimento al principio precauzionale, inteso come la sospensione cautelativa che può essere imposta a tutela della salute anche se non vi è la certezza assoluta del doping e della dannosità dell'assunzione di determinate sostanze.

della propria non colpevolezza è più verosimile che si sia verificato rispetto a quanto sostenuto dal Comitato Olimpico in questione o dalla WADA.

Il principio non può essere in questa sede approfondito ma è persino intuitivo che un conto è una positività conclamata (e dunque alla difficoltà che si ha in quei casi da parte dell'atleta di "giustificare" la positività) e un altro sono i casi di tentato uso o di rifiuto a sottoporsi al prelievo che possono dare maggiori problemi, anche interpretativi, al *panel*.

Anche qui è opportuno un richiamo sia alle raccolte giurisprudenziali del TAS che alla giurisprudenza recente e storica che si può trovare in maniera chiara e precisa all'interno del sito dell'istituzione.

Per quanto attiene la responsabilità oggettiva è "assoluta" per i risultati ottenuti dall'atleta (cioè il soggetto che risulta essere positivo perde in ogni caso il risultato della gara) ma è "relativa" per quanto riguarda la sanzione perché è possibile fornire la prova contraria.

Di certo, l'atleta ha l'obbligo di provare la cosiddetta "*route of ingestion*" cioè in che modo la sostanza proibita è entrata nel proprio organismo; e questo anche ai fini di eventuali esimenti e riduzioni delle sanzioni.

Un ulteriore principio che mi piace ricordare è il principio di proporzionalità tra il minimo e il massimo delle sanzioni.

Col nuovo codice vi è una maggiore flessibilità nel sistema delle sanzioni con l'inserimento di aggravanti e di attenuanti.

Vi è inoltre il principio di legalità e tassatività delle sostanze vietate.

Solo quello che è previsto nella "*prohibited list*" può costituire oggetto di sanzione (caso Rebagliati all'Olimpiade di Nagano 1998); mentre il principio di retroattività della norma favorevole al reo, che è poi l'unico principio di natura penalistica realmente applicato, è noto anche come il principio della c.d. *lex mitior*.

In conclusione, è piuttosto ovvio dire che il sistema è perfettibile e migliorabile, e leggendo il codice e le sue modifiche si può dire che ulteriori passi sono stati svolti in questa direzione; ma è anche necessario sottolineare che – partendo proprio dal confronto delle esperienze legate anche ad altri Stati, ed in particolare per quanto riguarda i procedimenti disciplinari – in questo momento il TAS rappresenta il modo più evoluto di risoluzione delle controversie sportive con la massima soddisfazione delle parti.

Sessione dedicata ai giovani ricercatori

Il Parlamento Europeo “coscienza e motore del processo unitario”: il contributo di Gaetano Martino all’Assemblea di Strasburgo (1958-1966)

Abstract

The European Parliament as “awareness and driving force of the unification process”: the contribution of Gaetano Martino to the Assembly of Strasbourg (1958-1966)

The work of Gaetano Martino is well known to historians mainly for the role that he, as Italy’s Minister of Foreign Affairs, played between 1954 and 1957 to relaunch the process of European integration. One of the less known aspects of his activity concerns the contribution made to the European Parliament’s activity, the statesman was member of between 1958 and 1967 and President from 1962 and 1964. As protector of the “spirit of Messina”, which, in his opinion, represented a warning to the government of member States for the realization of a political Europe, he played an intense and passionate activity in Strasbourg Assembly; and even if he belonged to a minority group as the liberal one was, he brought to complete maturation his Europeanism, aiming at a federated and democratic Europe and at the rise of a widespread ‘European consciousness’.

His commitment focused on two main aspects: the first one, at a political-institutional level, dealt with the election of the European Parliamentary Assembly by universal suffrage and with the attribution of greater powers to that organ; the second one, at a cultural level, concerned the institution of a European university. Both were part of the wider objective of gradual and progressive realization of the European political unity, through the complete implementation of the treaties of Rome. In this path, Martino assigned to the European Parliament, in a balanced relationship among the European institutions, a primary role.

L’attività del Parlamento Europeo e il suo ruolo nel processo di integrazione europea hanno attirato solo di recente l’attenzione degli storici¹. Più in generale, l’influenza delle istituzioni comunitarie è stata ritenuta marginale soprattutto nell’ambito di quelle ricostruzioni storiche che hanno sposato l’approccio intergovernativista, affermatosi nel dibattito italiano all’inizio degli anni Novanta, grazie all’opera di Alan Milward e di chi ha visto nel processo di integrazione europea un percorso inteso al rafforzamento dello stato-nazione e dei suoi interessi piuttosto che un’inevitabile erosione della dimensione statale a favore di un’entità europea di carattere sovranazionale². Su quest’ultimo assunto si fonda, invece, la teoria neo-funzionalista che, nella sua accezione europea, recupera le istituzioni comunitarie come attori capaci di incidere sul sistema decisionale europeo³.

¹ Si vedano, a proposito, le riflessioni di Pasquinucci (2005), che pur occupandosi di un aspetto particolare, e cioè del ruolo del PE nelle fasi di allargamento della CEE-UE, ben inserisce il tema della ricostruzione storica relativa all’attività dell’organo all’interno del dibattito storico-teorico. Sulla interdisciplinarietà nello studio dell’integrazione europea e sulla necessaria intersezione fra storia e teoria cfr. i contributi contenuti in *Journal of European Integration History*, (2008), vol. 14, n. 1.

² Su questo filone cfr. le opere di Moravcsik (1998) e di Milward (1984), (1992), (1994).

³ Su questa e sulle altre teorie dell’integrazione europea si veda, per tutti, Rosamond (2000).

Anche in questa prospettiva, però, lo studio dell'attività del Parlamento Europeo risulta comunque marginale rispetto all'attenzione rivolta ad altri organi, come la Corte di Giustizia e la Commissione, che, per il loro ruolo preponderante nel percorso di integrazione, hanno attirato maggiormente l'attenzione degli studiosi⁴. Il dibattito inaugurato subito dopo la prima elezione del 1979 ha riproposto il tema del rafforzamento e della valorizzazione della struttura comunitaria, Parlamento compreso, come cardine della riforma costituzionale e del rilancio del processo integrativo prospettato nel progetto Spinelli. L'Atto Unico e il Trattato di Maastricht, con l'avvento della moneta unica e il successivo allargamento dell'Unione ai Paesi ex comunisti dell'Europa orientale, hanno rinnovato l'esigenza di una nuova fase costituente, sollevando nuovamente il tema dei poteri del Parlamento e del suo ruolo nel processo decisionale dell'Unione. In questo contesto, a partire dagli anni Novanta, alcuni studi hanno tentato di rintracciare e definire l'identità dell'assemblea di Strasburgo, sottolineando la continuità dei suoi lavori e della sua struttura istituzionale, oltre che la presenza di un nucleo di interessi, legati all'attività dell'organo, attorno al quale si è coagulata l'attenzione di una classe politica che gradualmente ha assunto dimensione sovranazionale a contatto con le varie *issues* comunitarie⁵.

Un altro aspetto, al quale si lega l'analisi qui proposta, riguarda il ruolo di tutela e sviluppo delle istituzioni comunitarie mantenuto dal Parlamento Europeo nelle varie fasi del percorso di integrazione, durante le quali la struttura istituzionale fu più volte messa in discussione dalle tendenze intergovernative e dalla preponderanza del dittico governi nazionali-Consiglio dei ministri⁶. Quest'attitudine si ritrova già nei dibattiti parlamentari che seguirono l'entrata in vigore dei Trattati di Roma, in particolare nelle posizioni assunte da alcune personalità che ne fecero un punto irrinunciabile della loro azione politica e consegnarono al dibattito dei decenni successivi un'eredità di spunti e riflessioni che, col mutare del clima internazionale, trovarono nuovi spazi e possibilità di realizzazione.

In tal senso, il contributo di Gaetano Martino, sia come rappresentante italiano che, soprattutto, come presidente dell'Assemblea, rappresenta un significativo punto di riferimento e risulta fondato su una visione ben precisa dell'unità europea e del ruolo delle istituzioni comunitarie, maturata grazie alle precedenti esperienze di governo, oltre che ad una formazione politica e professionale del tutto peculiare⁷.

Martino era un accademico, professore di fisiologia umana, cresciuto a contatto con gli ambienti universitari europei e sudamericani, rettore dell'ateneo peloritano fino al 1957 e della prima università romana fra il 1966 e il 1967. Era esponente di una famiglia messinese liberale e antifascista e, come molti suoi contemporanei, iniziò a occuparsi di politica dopo il ventennio, aderendo al Pli⁸.

⁴ Sul ruolo della Corte cfr. Rasmussen (2008), Boerger-De Smedt (2008), ai quali si rimanda per ulteriori riferimenti bibliografici. Sulla commissione cfr. Dumoulin, Bitsch (2007).

⁵ Su questa nuova tendenza degli studi cfr. Pasquinucci (2005), pp. 803-810. Si veda anche Id, Verzichelli (2004).

⁶ Pasquinucci (2005), p. 820.

⁷ Sul ruolo di Martino al Parlamento europeo si veda la raccolta di discorsi di Martino (2001); Vedovato (1978); e Mae (1995). Per un contributo più recente ci permettiamo di rinviare a Villani (2010b); Ead. (2010a). Più in generale, sulla dimensione internazionale del personaggio, cfr. Villani (2008) e Villani, Saija (2011), seconda parte.

⁸ Sulla formazione politica e accademica di Martino si veda il saggio biografico di Saija (2002). Per una ricostruzione biografica completa si rimanda a Villani-Saija (2011).

Egli condivise con le forze politiche repubblicane una visione solidaristica dei rapporti internazionali, vide nella cooperazione tra gli stati del vecchio continente un'opportunità per questi ultimi e la strada maestra per il recupero di un ruolo internazionale per l'Italia. Si appassionò al tema dell'integrazione europea recuperando la migliore tradizione liberale, attraverso gli scritti di Benedetto Croce e, soprattutto, le riflessioni di Luigi Einaudi sulla necessità storica della federazione europea⁹. Il progetto di un'Europa federale, fedele "alle ispirazioni più profonde degli artefici del risorgimento nazionale", restava a suo giudizio "un obiettivo alto e ispiratore, che alla fine [...] era destinato a prevalere"¹⁰. Egli si collocò, tuttavia, su posizioni diverse da quelle del movimento federalista, al quale riconosceva la bontà dell'obiettivo nel lungo periodo ma la mancanza di realismo rispetto alle contingenze storiche. Lo statista siciliano riteneva che il metodo monnetiano fosse più adatto a realizzare l'unità europea, perché fondato su esigenze materiali immediate, sulle quali era più semplice comporre gli interessi dei singoli Paesi, pur senza perdere di vista il fine ultimo dell'unione politica¹¹.

Né i vantaggi materiali né l'esigenza di sicurezza erano, però, sufficienti "a produrre le forze morali e politiche che occorre per realizzare l'unità dell'Europa". Era necessario che i popoli europei fossero "ispirati e sospinti dalla coscienza dei valori costitutivi della loro comune civiltà"¹². Il richiamo alle radici tradizionali e culturali del vecchio continente costituiva, dunque, il punto di partenza per quel risveglio delle coscienze che avrebbe consentito una consapevole e democratica partecipazione al percorso dell'integrazione.

Con questa impostazione, Martino, nelle vesti di ministro degli Esteri, concorse a quel rilancio europeo che condusse alla firma dei trattati di Roma¹³. Negli anni di attività all'Assemblea parlamentare europea, fra il 1958 e il 1966, egli continuò a considerarsi come uno dei custodi dello "spirito di Messina", ricordando la valenza "squisitamente politica" della scelta effettuata nel giugno del 1955¹⁴ e considerando il metodo dell'integrazione economica prescelto originariamente come un mero strumento per realizzare il più ambizioso traguardo dell'unione politica.

In quel contesto, portò a maturazione completa la sua visione dell'Europa federata, retta da istituzioni democratiche e sostenuta da una comune e diffusa coscienza europea. A suo giudizio, il perfezionamento e lo sviluppo del sistema istituzionale comunitario era funzionale all'evoluzione dell'integrazione europea, tanto sul piano economico che su quello politico. In questo quadro, lo statista siciliano individuava il Parlamento Europeo come "coscienza e motore del

⁹ Martino (1957), *Per la libertà e la pace*, pp. 51-59. Cfr anche Pastorelli (1995), pp. 7-13; e Id (2002), pp. 59-68. Sul legame con l'europeismo di Luigi Einaudi cfr. Martino (1962), *Ricordo di Einaudi, Il Giornale d'Italia*, 5-6 novembre.

¹⁰ Martino (1957), *Per la libertà e la pace*, pp. 129-142 (cit., pp. 129-133).

¹¹ Martino (1956), p. 13. Il processo di riduzione del potere politico, egli affermò, poteva più facilmente e utilmente cominciare ad attuarsi nella sfera economica, in cui le radici del potere stesso erano meno tenaci e diffuse. Mae (1995), pp. 97-98.

¹² Martino (1956), p. 13.

¹³ Su questa fase dell'attività di Martino si ricordano, in particolare, i contributi contenuti in Serra (1989); e Majocchi (1996); Mae (1995), pp. 129-181; Rainero (1997). Sul ruolo italiano si vedano Serra (1989); Id (1997), pp. 205-246; Varsori (1996), pp. 91-106; Panella (2002), pp. 367-375; Varsori (2010).

¹⁴ Mae (1995), pp. 97-98.

processo unitario¹⁵; all'impegno per l'evoluzione della struttura istituzionale, inoltre, riteneva essenziale affiancare un vasto programma di educazione dei cittadini all'europeismo e, in tal senso, l'Assemblea doveva custodire questi principi e dare il necessario impulso.

Furono questi i cardini del primo discorso pronunciato all'Assemblea parlamentare europea il 19 marzo 1958, nel quale Martino parlò della persistente "natura spirituale" dell'unità nel vecchio continente e ma della parallela assenza di una coscienza comune che spingesse ad "azioni positive e concludenti" per dare forma istituzionale al percorso integrativo¹⁶. Si trattava, nello specifico, di "attivare un processo organico"¹⁷, inteso nel senso di un'applicazione completa di quel complesso di norme di carattere politico contenute nei trattati istitutivi che gli stati membri dovevano realizzare, rispettando lo spirito originario¹⁸. La presenza di interessi nazionali e la carenza di forze e controlli democratici su tutto l'apparato comunitario rappresentavano gli ostacoli più grandi alla realizzazione di quella "dinamica delle istituzioni", che doveva guidare, a suo parere, l'evoluzione in senso politico della Comunità. Non erano i mezzi a mancare, bensì la volontà dei Paesi membri a rendersi interpreti di quell'esigenza¹⁹.

La condotta mantenuta dai governi della Piccola Europa subito dopo l'entrata in vigore dei trattati di Roma e fino all'autunno del 1959 sembrava confermare quel giudizio. I negoziati per la politica agricola comune segnalavano la resistenza degli interessi nazionali nel settore; e i primi accenni del dibattito sull'unione politica indicavano chiaramente la volontà francese di orientare l'evoluzione della CEE verso la semplice collaborazione intergovernativa. Non sembrava, quindi, che esistessero margini per un negoziato che recepisce gli spunti di Martino e di quanti lavoravano per realizzare la formula federalista. Da Strasburgo lo statista siciliano sollecitò i Paesi membri ed in particolare il governo italiano, in quella fase guidato dal democristiano Antonio Segni, a farsi promotore di "iniziative audaci [...] anche se destinate all'insuccesso" per affiancare alle tappe di creazione del Mec il processo di legittimazione democratica delle istituzioni comunitarie²⁰.

Martino rimaneva convinto che la soluzione federale costituiva l'unico obiettivo a lungo termine, poiché aveva "il vantaggio di esprimere più una tecnica politica che una vera e propria ideologia" e la sua adozione "consentiva alle singole sovranità nazionali di permanere accanto a un organismo sopranazionale comune". Contrariamente al metodo della collaborazione intergovernativa, che "non [avrebbe fatto] progredire, ma regredire il moto per l'unità europea", la formula funzionalista appariva "la più idonea nelle presenti circostanze storiche". Era necessario dunque "non abbandonarla, intensificando l'azione per il progressivo adeguamento degli organismi istituzionali comunitari al modello federale"²¹.

¹⁵ Martino (2001), p. 51.

¹⁶ Martino (2001), pp. 12-13.

¹⁷ Ivi, pp. 13-14.

¹⁸ "Sono tali meccanismi [quelli previsti dal trattato CEE, nda] costituenti nel loro insieme e nei loro reciproci rapporti l'apparato istituzionale comunitario ad assicurare la vita, il funzionamento e la possibilità di continua evoluzione delle Comunità nonché l'eventuale ampliamento dello spazio in cui si estende la loro azione". Martino (1966), p. 3.

¹⁹ Ivi, pp. 34-36, 40.

²⁰ Martino (1977), seduta del 15 ottobre 1959, p. 809.

²¹ Martino (1963), pp. 212 ss.

Il tema della partecipazione democratica dell'opinione pubblica al processo di integrazione europea tirava in ballo due questioni specifiche, per le quali Martino si impegnò particolarmente: l'elezione del Parlamento Europeo a suffragio diretto, con il rafforzamento dei suoi poteri e il bilanciamento del rapporto con gli organi esecutivi, e la creazione di una struttura universitaria europea.

Alla prima questione egli dedicò molte energie sin dagli esordi del suo impegno a Strasburgo, schierandosi subito contro la proposta britannica di fare dell'Assemblea dell'Ueo l'organo parlamentare comune di quell'organizzazione, della Ceca e della CEE, da convocare con composizione diversa, a seconda delle competenze richieste. Martino puntava a evitare che il ruolo dell'Assemblea parlamentare europea fosse sminuito, ricordando che i trattati di Roma le assegnavano un compito importante, quello, cioè, di formulare proposte per la propria elezione. Il passaggio risultava essenziale affinché "la coscienza popolare s'[interessasse] all'unificazione" e si accelerasse il processo di unificazione politica che era stato l'obiettivo prioritario di coloro che avevano lavorato per i trattati di Roma²².

Martino studiò il problema all'interno del gruppo di lavoro della Commissione affari politici, presieduta da Fernand Dehousse, che all'inizio del 1960 presentò una proposta per l'elezione a suffragio universale dell'Assemblea²³. Lo statista liberale auspicò che il progetto trovasse larghi consensi e fosse rapidamente attuato, poiché per raggiungere l'unificazione politica europea era necessaria non una semplice "costruzione di architetti politici" ma la presenza di un'"anima popolare" che ne vivificasse l'operato²⁴. Di fronte alle obiezioni di chi subordinava l'elezione diretta all'attribuzione di più ampi poteri all'Assemblea comune, e di conseguenza alla revisione dei trattati, Martino sosteneva piuttosto la spinta innovatrice che l'elezione popolare poteva assegnare al ruolo dell'organo²⁵. L'accelerazione nella costruzione del Mec, decisa dal Consiglio dei ministri della CEE il 12 maggio 1960 rendeva a suo giudizio ancora più necessario un intervento a sostegno del progetto²⁶.

Nel discorso pronunciato in Assemblea il 16 maggio 1960, egli ribadì la necessità di consentire al cittadino europeo una "duplice fedeltà: alle proprie tradizioni e ai motivi di comune civiltà". E ciò poteva avvenire soltanto sposando la causa federalista, di cui l'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo rappresentava una parte essenziale²⁷. Il giorno dopo, intervenendo a nome del gruppo liberale sul progetto Dehousse, invitò i parlamentari alla ragionevolezza, li esortò a non ritardarne l'approvazione, ma soprattutto a non modificarne la struttura, frutto di un compromesso raggiunto a fatica²⁸. Il progetto di convenzione, approvato dall'Assemblea, fu trasmesso ai Consigli delle tre Comunità a giugno del 1960 e li sostanzialmente si arenò, insieme all'idea di una partecipazione democratica dei cittadini europei.

²² Martino (1967), pp. 1-10.

²³ Il gruppo raccoglieva gli spunti forniti dal Movimento federalista europeo che, dopo la firma dei trattati di Roma, aveva istituito una commissione di studi per dare il proprio contributo ai governi sull'elezione del Parlamento europeo e sull'ampliamento dei suoi poteri. Preda (2004), p. 528-529. Su questo aspetto cfr. anche Dehousse (1960).

²⁴ Martino (1960), *Il Giornale d'Italia*, 11-12 febbraio.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Martino (1960), *Il Giornale d'Italia*, 13-14 aprile; Id. (1960), *L'accelerazione*, ivi, 7-8 maggio.

²⁷ Martino (1977), seduta del 16 maggio 1960, p. 948.

²⁸ *Ivi*, seduta del 17 maggio 1960, p. 953.

La prospettiva di un'evoluzione in senso politico del processo di integrazione prese invece una piega diversa. L'incontro di Rambouillet fra De Gaulle e Adenauer il 29 luglio 1960 pose le premesse per il primo negoziato per l'unione politica, i cui presupposti, tuttavia, restavano ancora una volta lontani dalle aspettative e dalle aspirazioni di Martino e di chi, come lui, sosteneva la necessità di sviluppi in senso politico a partire dall'evoluzione della struttura comunitaria. Le alterne vicende del progetto elaborato dalla commissione Fouchet e le speranze nate dalle sollecitazioni del Consiglio dei ministri riunito a Bonn il 18 luglio 1961 per imprimere un carattere statutario all'unione dei Paesi della CEE non diedero i frutti sperati²⁹. A giudizio di Martino, se l'esperienza del Mec stava viaggiando a velocità sostenuta, al di là delle più ottimistiche aspettative dei Paesi fondatori, per l'unione politica il momento non era ancora propizio. Mancava la volontà di favorire provvedimenti come l'elezione a suffragio universale dell'Assemblea, la fusione degli esecutivi e la nascita dell'Università europea³⁰. Più in generale, il dibattito sui concetti di federazione e confederazione appariva a Martino poco produttivo³¹. Al governo italiano egli continuava a rimproverare di non aver portato un contributo decisivo al superamento delle difficoltà, temendo un ulteriore ridimensionamento del ruolo italiano per l'integrazione europea in vista dell'avvicinamento del Psi all'area di governo³².

Il 27 marzo 1962 Martino fu eletto presidente dell'Assemblea parlamentare europea, pochi giorni prima che l'organo mutasse il proprio nome in Parlamento Europeo. Il provvedimento, deciso allo scopo ufficiale di uniformare la denominazione dell'organo nelle quattro lingue ufficiali, aveva, secondo Martino, "chiari intenti politici"³³. A chi sosteneva che bisognasse "astenersi dal premere il piede sull'acceleratore politico per non correre il rischio di chieder troppo perdendo tutto", il neo-presidente, nel discorso di insediamento, rispose invocando il "rafforzamento delle basi politiche dell'unità europea" per salvaguardare la pace e le conquiste raggiunte. Il mito della sovranità andava infranto per dare la possibilità al vecchio continente di costruirsi in unità politica, culturale e spirituale. Un grande merito dell'Assemblea, secondo il leader liberale, era quello "di aver ispirato la sua opera al fine preminente dell'unità politica". Più volte essa si era schierata "contro le insidie dell'immobilismo e della routine, per esortare a rinvigorire i fattori politici e spirituali del processo unitario"³⁴.

²⁹ Martino (1961), *La candela di Bonn*, *Il Giornale d'Italia*, 20-21 luglio 1961. Martino (1962), *Delusione*, ivi, 12-13 gennaio.

³⁰ Martino (1962), *Nuova delusione*, ivi, 26-27 marzo.

³¹ *Ibidem*.

³² Pur riconoscendo l'apertura sull'integrazione europea, dimostrata con il voto positivo espresso sul trattato Euratom e con l'astensione sulla CEE, Martino non riscontrava alcuna compatibilità fra la posizione socialista e il progetto di unificazione politica europea. Martino (1962), *Delusione*, *Il Giornale d'Italia*, 12-13 gennaio.

³³ Martino (1966), p. 23n.

³⁴ "L'unità europea potrà radicarsi nelle cose solo se prima si radicherà nella coscienza degli uomini. Senza la diretta partecipazione della volontà popolare al governo della nuova Europa, senza il risveglio e la diffusione della coscienza unitaria, la Comunità europea non avrà sicurezza di avvenire. (...) Non esiste un'Europa per diritto di natura, come non esiste una nazione per diritto di natura. Si diventa europei, come si è diventati tedeschi o francesi o italiani, mercè l'atto di adesione della nostra coscienza. Parafrasando una celebre frase di Renan, si potrebbe dire che anche l'Europa, come la nazione, «è un plebiscito di tutti i giorni»; è un plebiscito che si attua riscoprendo le sorgenti dello spirito europeo, quelle sorgenti che hanno reso l'Europa anima et ratio mundi". Martino (2001), pp. 31-33.

L'intento di perseguire l'ideale dell'unione politica, attraverso l'applicazione delle norme di contenuto politico contenute nei trattati di Roma, continuava a scontrarsi con i risultati deludenti del negoziato sul piano Fouchet e con le intemperanze della Francia, che a febbraio del 1962 aveva proposto modifiche sostanziali al progetto originario in senso marcatamente intergovernativo. Martino giudicava il nuovo progetto francese come un passo indietro rispetto alle prospettive inaugurate dai trattati di Roma. Egli era particolarmente preoccupato che la nascita dell'Unione politica, così come concepita in quella fase da Parigi, rischiasse di ridimensionare "in senso strettamente economico il processo unitario posto in essere dai trattati di Roma". Restava, così, convinto sostenitore della politica dei piccoli passi, quella cioè della progressiva e sostanziale attuazione dei trattati³⁵.

A dare nuovo stimolo all'impegno per l'integrazione politica e per "cementare" l'unità dell'Occidente intervenne il progetto di *partnership* atlantica, lanciato da Kennedy e condiviso da Martino³⁶. Il Mec rappresentava "soltanto il nucleo germinale di una più grande e vasta associazione di popoli, che la prospettiva di adesione della Gran Bretagna e la richiesta di associazione della Grecia rendevano concretamente realizzabile³⁷. Furono questi i temi centrali del discorso con il quale Martino introdusse il dibattito politico nella settima seduta comune dell'Assemblea del Consiglio d'Europa e del Parlamento Europeo il 17 settembre 1962:

Benché il processo di unificazione economica in corso, e l'ampiezza che assumerà nell'immediato futuro – *affermò in quell'occasione* –, comportino incontestabilmente conseguenze di ordine politico, l'accelerazione del processo di unificazione nel settore politico sarà sempre strettamente subordinata alla completa utilizzazione e al perfetto funzionamento delle istituzioni create dai trattati di Roma. Viene dunque fatto di domandarsi se sia utile mettersi alla ricerca di nuovi strumenti di unità politica tralasciando di utilizzare e di migliorare quelli di cui già si dispone. Gli elementi dinamici del federalismo esistono già nella Comunità attuale: occorre renderli più attivi e conferire loro una maggiore forza se si vuole veramente dare un impulso decisivo all'unità politica³⁸.

Ancora il 21 novembre, il presidente del Parlamento Europeo sollecitava i Consigli dei ministri e le Commissioni delle tre comunità ad attuare celermente le norme politiche contenute nei trattati e, dunque, a rendere esecutivi il progetto Dehousse, il rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo e la fusione degli esecutivi comunitari³⁹.

Il destino riservato al progetto per l'elezione diretta del PE, in particolare, secondo Martino costituiva "una delle più gravi inadempienze che [frenavano] il normale sviluppo politico dell'istituzione parlamentare e, di riflesso, di tutta la costruzione europea"⁴⁰. Proprio per rilanciare il ruolo dell'Assemblea parlamentare, nell'attesa che il progetto Dehousse fosse approvato, Martino promosse l'incontro

³⁵ Martino (1962), *Primum non nocere*, "Il Giornale d'Italia", 19-20 aprile. Cfr anche Id. (1962), *Una sola comunità*, ivi, 13-14 aprile.

³⁶ Martino (2001), p. 37.

³⁷ Martino (1977), seduta del 26 luglio 1962, p. 862. In quell'occasione Martino si espresse a favore degli accordi di associazione della Grecia alla CEE.

³⁸ Martino (2001), p. 36.

³⁹ Martino (2001), pp. 39-42.

⁴⁰ Martino (1966), p. 37.

dei presidenti dei Parlamenti nazionali e del presidente del Parlamento Europeo, per discutere i modi e le forme di una collaborazione permanente⁴¹. Introducendo i lavori, che si svolsero a Roma l'11 gennaio 1963 nella Sala della Lupa a Montecitorio, Martino sottolineò che l'obiettivo di fondo dell'iniziativa era quello di assegnare al Parlamento Europeo il compito di "faciliter le passage de l'intégration du stade économique au stade politique". Nell'attesa di coinvolgere direttamente i popoli europei nell'attività dell'organo, attraverso la sua elezione a suffragio universale, l'idea di riunire i rappresentanti dei Parlamenti nazionali avrebbe permesso di coordinare meglio l'attività dell'Assemblea di Strasburgo con i lavori dei singoli Parlamenti e, attraverso questo scambio, di informare l'opinione pubblica europea dei progressi dell'integrazione europea⁴². Nel comunicato finale dell'incontro, si indicava chiaramente che "i presidenti [erano] convinti che la maggiore e più larga conoscenza, nei Paesi membri della Comunità, dell'attività del Parlamento Europeo e delle questioni che esso [era] chiamato a discutere [avrebbe potuto] contribuire alla formazione e alla diffusione di una coscienza unitaria, cui [erano] necessariamente legate le sorti della costruzione politica d'Europa"⁴³.

Il 4 febbraio 1963, Martino espone a Strasburgo i risultati della conferenza, ritornando sulla necessità di superare la semplice unione economica, che era alla lunga "impraticabile" senza una guida politica unica. La strada per l'unità politica passava, a suo giudizio, attraverso il coinvolgimento dei cittadini, che dovevano essere debitamente informati sul sistema istituzionale, sulle sue funzioni, sui suoi sviluppi. La tendenza degli organi esecutivi di scavalcare il parere del Parlamento e la possibilità che essi avevano di decidere senza controllo democratico rappresentava una lacuna da colmare, per evitare tendenze dirigiste e fratture fra Comunità e governi nazionali⁴⁴.

Le meritorie iniziative di Martino e il fermento che esse contribuirono a provocare non riuscirono, tuttavia, a cambiare il percorso sul quale l'integrazione europea si era incanalata. Il veto francese all'ingresso britannico, annunciato da De Gaulle all'inizio del 1963, e il successivo accordo franco-tedesco non lasciavano ben sperare⁴⁵. Martino criticò la "politica dell'asse" come elemento disgregatore e tendenza dirigistica in seno alla struttura comunitaria⁴⁶; e mentre ammoniva dal creare nuove alleanze, in contrapposizione a quella fra Parigi e Bonn, lo statista siciliano continuava a criticare l'impostazione francese, poiché "l'affidare ogni potere politico a un organo superiore deliberante sempre all'unanimità [significava] togliere al processo integrativo che [era] in corso la possibilità del suo trasferimento

⁴¹ Pelosi (1963), p. 29. Intervista dell'A. a Enrico Vinci, collaboratore di Martino presso il Gabinetto della Presidenza del PE, Messina, 20 febbraio 2007. La conferenza fu preceduta da un incontro dei Segretari generali dei rispettivi Parlamenti e del Parlamento europeo. La relazione finale scaturita dalla riunione preparatoria aveva come obiettivo la creazione di un legame più stretto fra l'Assemblea di Strasburgo e gli organi nazionali, attraverso modalità e strumenti compatibili con gli ordinamenti dei singoli Paesi. Archives du Parlement Européen, Luxembourg, *Conférence des présidents des Assemblées parlementaires des pays membres des Communautés européennes et du Parlement européen, Rapport des secrétaires généraux et notes des présidents*, 9-10 janvier 1963. Su questo passaggio si veda anche Villani-Saija (2011), pp. 512-514.

⁴² Ivi, *Compte rendu analytique*, 11 janvier 1963.

⁴³ Ivi, *Communiqué final*.

⁴⁴ Martino (1977), seduta del 4 febbraio 1963, pp. 976-983.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Martino (1963), *La politica dell'asse*, *Il Giornale d'Italia*, 11 gennaio.

dal piano economico al piano politico". Si poteva accettare di aderire al piano Fouchet, a patto però di garantire l'attuazione dei trattati di Roma e soprattutto delle norme dal contenuto politico. Rifiutata quella prospettiva, Martino non riteneva possibile cedere, ma "attendere pazientemente tempi migliori"; nel frattempo, si poteva "difendere con tenacia e con fede immutata l'attuale Comunità dalle forze della disgregazione, affrettandone – finché possibile – lo sviluppo secondo le linee tracciate dagli artefici dei trattati di Roma"⁴⁷.

Lo statista liberale ebbe modo di portare avanti ancora la sua battaglia per l'attuazione dei trattati dopo la sua rielezione alla presidenza dell'Assemblea europea, il 25 marzo 1963. In quell'occasione, egli ricordò che il rispetto degli ideali fondativi era determinante per un'azione utile e feconda e ammonì dall'assumere chiusure irragionevoli rispetto all'evoluzione del processo unitario⁴⁸.

Martino continuò la sua battaglia per la piena attuazione dei trattati anche a Roma, confrontandosi con le alterne vicende della politica italiana, che portarono a dicembre del 1963 alla nascita del primo governo organico di centro-sinistra. L'intervento del leader liberale sulle dichiarazioni programmatiche dell'esecutivo esprimeva tutta l'ostilità del Pli per la nuova formula governativa e le sue personali preoccupazioni per le conseguenze in politica estera. L'inerzia del governo sull'integrazione europea e l'indecisione dimostrata nei riguardi del progetto della Forza Multilaterale manifestavano, a suo parere, segni di discontinuità nella politica estera italiana che danneggiava i rapporti con gli alleati e riduceva l'apporto del Paese alle iniziative di integrazione e cooperazione in Europa⁴⁹.

A distanza di circa otto mesi, in occasione della nascita del secondo esecutivo Moro, Martino espresse un giudizio altrettanto severo nei confronti del centro-sinistra e dei primi risultati raggiunti. Egli ribadì ancora l'incapacità del governo di riprendere l'iniziativa europeista con la stessa fede e l'audacia mostrata da De Gasperi all'inizio del percorso di integrazione. L'ideale di un'Europa federale, che il Pli continuava a perseguire, sembrava lontano dall'interesse del governo, che secondo Martino non aveva sollecitato con la necessaria convinzione alcuni dei punti salienti del percorso di integrazione politica, come l'elezione a suffragio universale del PE⁵⁰. La reticenza manifestata dalla Francia, ma dalla quale neppure l'Italia era esente, rischiava di far scivolare il processo unitario dal piano dell'integrazione a quello della collaborazione fra stati⁵¹.

Alla vigilia di una nuova crisi della comunità, Martino continuava a ricordare che i fondatori delle comunità europee avevano utilizzato lo strumento economico perché consapevoli delle resistenze politiche contingenti, ma non avevano mai perso di vista l'obiettivo dell'unione politica. Il 19 gennaio 1965, ricordava di fronte all'Assemblea europea che la CEE non aveva registrato "alcun serio progresso" sul terreno politico e che, a dispetto degli ottimi risultati raggiunti a livello economico, i progressi del Mercato comune non erano al riparo da nuovi pericoli di decadimento, come la crisi del gennaio 1962 sulla politica agricola aveva dimostrato.

⁴⁷ Martino (1962), *Ardimento e cautela*, *Il Giornale d'Italia*, 1-2 febbraio 1962.

⁴⁸ Martino (2001), pp. 51-53.

⁴⁹ Martino (1977), seduta del 17 dicembre 1963, pp. 883-890.

⁵⁰ Ivi, seduta del 4 agosto 1964, pp. 891-909.

⁵¹ Martino (2001), pp. 59-61. Id. (1977), seduta del 20 novembre 1964, pp. 998-1003.

Finché mancherà il cemento dell'unità politica – *affermò* –, l'economia integrata resterà sempre subordinata agli orientamenti e agli indirizzi delle politiche nazionali. Nella migliore delle ipotesi, la comunità europea continuerà a vivere, o meglio, come qualcuno ha già profetizzato, a vivacchiare stancamente, attestata sulle posizioni raggiunte, tutta intenta a non lasciarsi strappare i benefici conquistati, senza più slancio, vitalità, mordente. In siffatte condizioni, è fatale che si rafforzi e si estenda il dominio di coloro che detengono le leve tecniche del Mercato comune, il temuto dominio dei cosiddetti tecnocrati⁵².

Il percorso dell'unità politica andava perseguito con tenacia e fede negli intenti originari dei padri fondatori e Martino ricordò che il progetto confederale mal si conciliava con lo spirito dei trattati di Roma, perché avrebbe determinato forti squilibri fra Paesi dominanti, "i più forti e i più ricchi", e quelli più deboli, avrebbe di fatto chiuso la Piccola Europa all'apporto di altri Paesi e l'avrebbe posta in contrapposizione agli Usa. Non si trattava, dunque, di costruire una terza forza posta fra Est ed Ovest, ma di procedere all'integrazione nel vecchio continente nell'ottica più generale dell'unione e del rafforzamento del mondo occidentale:

[...] L'Europa confederale vorrebbe assidersi quale terza forza continentale tra le due massime che oggi si fronteggiano e alle quali essa egualmente vorrebbe contrapporsi. Proprio per questo ruolo che essa vorrebbe assegnarsi manifestiamo il più aperto dissenso, giacché riteniamo che la piccola Europa d'oggi e l'auspicata grande Europa di domani debbano essere considerate non come traguardi finali, ma come momenti di un unico processo il cui stadio terminale coincide con la nascita di una più ampia e più completa forma di solidarietà dei popoli dell'Occidentale libero e cristiano. Non è questa una visione utopistica, ma un chiaro disegno politico che corrisponde perfettamente alle grandi direttrici della politica americana⁵³.

Se la tesi dell'Europa confederale era da respingere, Martino si esprimeva in termini altrettanto negativi nei confronti "di coloro i quali vorrebbero che la Comunità europea si astenesse dall'adottare ogni qualsiasi iniziativa sino al momento in cui la situazione storico-politica non le consentirà di riprendere il cammino verso una maggiore e più completa unità". Era "necessario e urgente", invece, procedere anche con iniziative caute e timide, "alla puntuale applicazione di tutte le norme, comprese quelle che [avevano] contenuto esclusivamente politico, dei Trattati esistenti"⁵⁴.

Il 31 marzo, in sede di Commissione Esteri della Camera dei deputati, egli chiese al ministro degli Esteri, Amintore Fanfani, da poco tornato a guidare la Farnesina, che il governo italiano si facesse promotore di una riforma dei poteri del PE, in coincidenza con la fusione degli esecutivi comunitari. Il ministro degli Esteri assunse l'impegno, ma, di fatto, durante il successivo Consiglio dei ministri della CEE dell'8 aprile, mantenne una posizione moderata, ottenendo unicamente una dichiarazione d'intenti⁵⁵. Sul testo del trattato, Martino avrebbe espresso, a distanza di un anno, forti perplessità. Egli lo definì come "un'occasione mancata di dare corso allo sviluppo in senso comunitario dell'apparato istituzionale previsto dai

⁵² Martino (2001), p. 65.

⁵³ *Ivi*, p. 67.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Riferimento in Martino (1977), seduta dell'11 maggio 1965, p. 1025.

trattati". Nessun nodo cruciale, come quello della sede unica delle istituzioni, quello del controllo democratico dei bilanci, quello della fusione delle competenze e, infine, quello del numero dei membri dell'esecutivo unico era stato sciolto⁵⁶.

Un'ottima occasione per cominciare quel percorso cauto al quale Martino aveva fatto più volte riferimento fu offerta dalle proposte che la Commissione Hallstein approvò il 15 marzo 1965. A dicembre del 1964, il Consiglio dei ministri l'aveva incaricata di presentare progetti per la sostituzione dei contributi nazionali con risorse proprie della Comunità; come è noto, il risultato dei lavori andò oltre la mera dimensione finanziaria, attribuendo, fra l'altro, poteri di controllo sul bilancio comunitario al PE⁵⁷. Poco prima che la Commissione presentasse il pacchetto di proposte al Consiglio, Martino ritornò sul tema dei poteri dell'Assemblea parlamentare, ricordando che "non [era] immaginabile un sistema democratico nel quale nessuno [esercitasse] un controllo di carattere finanziario sulla politica dell'Esecutivo" e che quella funzione, abbandonata dai parlamenti nazionali, non era ancora stata assunta dal Parlamento Europeo⁵⁸.

Alla Commissione, Martino, a nome del gruppo liberale, diede completo appoggio, ritenendo il progetto compatibile con quel metodo graduale e prudente che egli aveva sollecitato più volte; mentre attribuì al Consiglio dei ministri, che non approvò quelle misure, "cattiva volontà"⁵⁹. Anche di fronte alla "crisi della sedia vuota", annunciata dal ritiro della delegazione francese dai lavori comunitari nell'estate del 1965, Martino sostenne le ragioni della Commissione, manifestando il timore che le critiche rappresentassero un pretesto per ridimensionare il ruolo dell'organo da politico a tecnico. Secondo Martino, sarebbe stato erroneo accettare "un corrente adagio" secondo il quale "la Commissione propone e il Consiglio dispone". Era quella una tesi semplicistica e superficiale, sprovvista di reale fondamento giuridico e politico, che alla lunga avrebbe ridotto la Commissione "a semplice organo tecnico del Consiglio dei Ministri"⁶⁰. Egli propendeva, piuttosto, per un dialogo costante fra istituzioni, nel quale i diversi interessi dovevano trovare "armonica soddisfazione". Spettava alle Commissioni il compito di mantenere vivo ed efficace quel dialogo, esercitando la funzione "di stimolo, vigilanza e controllo"⁶¹.

Sulla questione del voto a maggioranza, contestata dalla Francia, egli intervenne affermando che la regola prevista dai trattati rappresentava un deterrente contro chi avesse voluto utilizzare il proprio voto come veto per impedire l'attuazione di alcune norme. Pur auspicando un accordo fra i Paesi membri per superare la crisi, Martino restava fermo sulla fedeltà ai principi stabiliti dai trattati e chiedeva al Consiglio dei ministri "perseveranza e pazienza e buona volontà"⁶². Il sistema di voto a maggioranza previsto dai trattati, secondo Martino,

"[conteneva] già in sé l'embrione di una struttura federale. Naturalmente – *continuava* – l'applicazione della regola della maggioranza, semplice o ponderata, "non [era]

⁵⁶ Martino (1966), p. 41.

⁵⁷ Olivi (2001), pp. 98-99.

⁵⁸ Martino (2001), pp. 73-76.

⁵⁹ Ivi, pp. 77-83.

⁶⁰ Martino (1966), pp. 17-18.

⁶¹ Ivi, p. 19.

⁶² Martino (2001), pp. 85-90.

possibile fino a quando non si [fosse] giunti a una più completa integrazione economica e politica dei sei Paesi e per questo, tra l'altro, [erano] state previste successive tappe dai trattati di Roma. [Restava] tuttavia il fatto che la regola [esisteva] e avrebbe dovuto servire da stimolo per l'azione del Consiglio oltre che come misura di salvaguardia nei confronti dell'eventuale azione di uno degli stati membri⁶³.

Sulla crisi della comunità Martino intervenne nuovamente il 13 gennaio 1966, durante il dibattito parlamentare seguito alle dimissioni del ministro Fanfani. Egli difese l'operato della Commissione e chiese al governo Moro di non cedere alle pressioni francesi di ridimensionare i poteri dell'organo e di modificare *de facto* il criterio della maggioranza qualificata, anche perché il Consiglio avrebbe comunque tentato di trovare un compromesso sulle questioni all'ordine del giorno, evitando ostilità⁶⁴.

Martino continuò a occuparsi di politica europea fino alla sua scomparsa, avvenuta nel luglio del 1967. Proprio quell'anno, il Movimento Federalista rilanciò il progetto di elezione del PE a suffragio universale, in concomitanza con la fine del periodo transitorio per la nascita del Mec, la nascita della tariffa esterna comune e l'avvio della Pac. Si cominciavano a porre nuove esigenze: controllare il bilancio europeo, armonizzare le politiche economiche degli stati membri, istituire il Feoga. L'integrazione economica richiedeva un rafforzamento istituzionale e l'elezione a suffragio universale del PE, che sarebbe avvenuta solo parecchi anni dopo, poteva dare la scossa giusta⁶⁵.

Negli ultimi anni di attività a Strasburgo, lo statista liberale intensificò la sua azione a favore della nascita dell'Università europea, che aveva rappresentato un altro cavallo di battaglia della sua azione parlamentare⁶⁶. Secondo Martino, l'Università europea poteva affrontare alcuni problemi di ricerche comparate, offrire una visione d'insieme del pensiero europeo, consentire tra docenti e studenti scambi e contatti non bilaterali e occasionali ma multilaterali e continui e offrire un'occasione per l'apprendimento delle lingue europee. "Una sorta di mercato comune delle idee", come soleva definirla⁶⁷. Alla base di questa visione risiedeva l'urgenza storica di riconoscere l'unitaria temperie spirituale europea, come all'epoca dell'umanesimo classico, di stabilire la più intima collaborazione possibile nel campo della ricerca scientifica affinché le risorse intellettuali e materiali si concentrassero per accrescere l'entità dei vantaggi comuni. Questa esigenza era legata, nell'ottica di Martino, anche all'esigenza più generale di potenziare quel "fronte unico della democrazia occidentale" eretto contro la minaccia del totalitarismo comunista, attraverso una "sempre più stringente solidarietà tra le forze spirituali e culturali" dell'Europa democratica⁶⁸.

Fra maggio e giugno del 1966, lo statista siciliano si fece portavoce di due proposte, presentate all'assemblea dal gruppo liberale, che intendevano trasformare

⁶³ Martino (1966), pp. 36-37.

⁶⁴ Martino (1977), seduta del 13 gennaio 1966, pp. 910-923.

⁶⁵ Preda (2004), pp. 529-530.

⁶⁶ Sul tema dell'università europea, qui solo brevemente ricordato, si rimanda a Villani (2008), e Ead - Saija (2011), pp. 428-439, 516-528, 537-542. Cfr. anche Zanardi Landi - Palayret, (2001), pp. 66-70.

⁶⁷ Martino (2001), pp. 361-362.

⁶⁸ Ivi, pp. 347-348.

l'Euratom in una Comunità della ricerca scientifica⁶⁹. Martino suggeriva di affidare alla Comunità per l'energia atomica il ruolo di centro per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca scientifica pura e applicata, non solo nei settori della fisica pura e applicata e del nucleare, di diretta competenza della comunità, ma anche in tutti gli altri campi di interesse europeo. L'intento era di dare impulso alla ricerca ed elaborare una politica scientifica comune per sostenere il progresso del vecchio continente di fronte allo sviluppo di altri Paesi che vi dedicavano molte più risorse. Martino indicava, con grande lungimiranza, il pericolo di impoverimento che l'Europa correva senza un'attenzione adeguata al tema della ricerca scientifica⁷⁰.

Martino si dedicò con passione ed entusiasmo alla realizzazione dell'unità politica europea sino agli ultimi anni di vita, mantenendo fermo l'impegno che lui stesso sentiva di aver assunto sin dalla conferenza di Messina per la costruzione di un'Europa politica, sorretta dalla legittimazione democratica dei popoli e da un processo di recupero dei valori comuni della civiltà europea. Reagendo al fatalismo storico di chi, allora come oggi, ha guardato alla scelta iniziale dei padri fondatori dell'Europa come vizio d'origine delle disfunzioni dell'Unione Europea, lo statista siciliano e quanti condivisero il suo percorso ideale rilevavano che la scelta di Messina assegnava un'anima politica all'Europa e restava come monito per gli sviluppi futuri del processo di integrazione.

L'analisi dell'attività di Martino al PE ci persuade, infine, a ritenere valido uno degli assunti iniziali di questo contributo, che individuava nel processo di approfondimento e nella cura posta alla tutela e al rafforzamento della struttura comunitaria uno dei tratti distintivi dell'attività dell'Assemblea nel corso degli anni. In tal senso, il contributo del leader liberale nel primo decennio successivo all'entrata in vigore dei trattati di Roma ha lasciato un'eredità preziosa di riflessioni e di valori al dibattito sorto dopo il 1979 sul ruolo del PE e sull'evoluzione della struttura comunitaria, nel contesto della più generale esigenza di riforma dei trattati.

⁶⁹ *Proposition de résolution au nom du groupe des libéraux et apparentés, relative à une politique scientifique commune européenne*, 25 mai 1966, doc. 170/1966-67, in *Parlement Européen, Direction générale des études, Direction B, Services des Archives, Gaetano Martino (25.11.1900/21.07.1967), Recherche documentaire réalisée par Luisa Sabbatini, Luxembourg, mars 2000.*

⁷⁰ Martino (1967), pp. 126-137; Id (1977), seduta del 30 giugno 1966, pp. 1037-1042.

Bibliografia essenziale

- BOERGER-DE SMEDT A. (2008), *La Cour de Justice dans les négociations du traité de Paris instituant la CECA*, Journal of European Integration History, V. 14, N. 2, pp. 7-33.
- DEHOUSSE F. (1960), *Per l'elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale diretto*, Parlamento Europeo, Direzione generale della Documentazione parlamentare e dell'informazione, p. 15.
- DUMOULIN M., BITSCH M.T. (2007) (a cura di), *La Commissione Europea, 1958-72: storia e memorie di un'istituzione*, European Commission, Office for Official Publications of the European Communities.
- HIX - RAUNIO - SCULLY (2003), *Fifty Years On: Research On European Parliament*, Journal of Common Market Studies, vol. 41, n. 2, pp. 191-202.
- MAJOCCHI L.V. (1996) (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Baci, Cacucci.
- MARTINO G. (1956), *L'ideale della pace nel pensiero e nell'azione di Pio XII*, Roma.
- (1957), *Per la libertà e la pace*, Le Monnier, Firenze;
 - (1960), *Elezioni europee*, *Il Giornale d'Italia*, 11-12 febbraio 1960;
 - (1960), *L'accelerazione*, *Il Giornale d'Italia*, 7-8 maggio 1960;
 - (1960), *Per costruire l'Europa*, *Il Giornale d'Italia*, 13-14 aprile 1960;
 - (1960), *La politica dell'asse*, *Il Giornale d'Italia*, 11 gennaio 1963;
 - (1960), *Ripetere l'invito*, *Il Giornale d'Italia*, 3-4 giugno 1960;
 - (1961), *La candela di Bonn*, *Il Giornale d'Italia*, 20-21 luglio 1961;
 - (1962), *Primum non nocere*, *Il Giornale d'Italia*, 19-20 aprile 1962;
 - (1962), *Ricordo di Einaudi*, *Il Giornale d'Italia*, 5-6 novembre 1962;
 - (1962), *Delusione*, *Il Giornale d'Italia*, 12-13 gennaio 1962;
 - (1962), *Delusione*, *Il Giornale d'Italia*, 12-13 gennaio 1962;
 - (1962), *Nuova delusione*, *Il Giornale d'Italia*, 26-27 marzo 1962;
 - (1962), *Una sola comunità*, *Il Giornale d'Italia*, 13-14 aprile 1962;
 - (1962), *Ardimento e cautela*, *Il Giornale d'Italia*, 1-2 febbraio 1962;
 - (1963), *Verso l'avvenire*, Le Monnier, Firenze;
 - (1966), *Comunità e strutture istituzionali*, in AA.VV., *Traguardo Europa*, Firenze, Vallecchi;
 - (1967), *Foi en l'Europe*, Le Monnier, Firenze ;
 - (1977), *Discorsi parlamentari di Gaetano Martino*, 2 voll., Roma, Grafica Ed. Romana;
 - (2001), *Dieci anni al Parlamento Europeo (1957-1967). Un uomo di scienza al servizio dell'Europa*, Lussemburgo, Ed. Comunità Europee.
- MILWARD A. (1984), *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London, Methuen & Co. (London, Routledge, 1992);
- (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge;
 - et alii (1994) (a cura di), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, Routledge
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, SERVIZIO STORICO E DOCUMENTAZIONE (1995), *Gaetano Martino e l'Europa. Dalla Conferenza di Messina al Parlamento Europeo*, Roma, IPZS.
- MORAVCSIK A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- OLIVI B. (2001), *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea, 1948 -2000*, Il Mulino, Bologna.
- PANELLA L. (2002), *La Conferenza di Messina*, in Saija M. (2002) (a cura di), *Gaetano Martino: Scienziato, Rettore, Statista. Atti del Convegno Internazionale di Studi su Gaetano Martino, Messina, 24-26 novembre 2000*, Messina, Trisform ed., pp. 367-375.
- PASQUINUCCI D. (2005), *Il ruolo del Parlamento Europeo negli ampliamenti della CEE/UE*, in Id. - A. LANDUYT (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, t. II, Bologna, Il Mulino, pp. 803-810.
- VERZICHELLI L. (2004) (a cura di), *Elezioni europee e classe politica sovranazionale, 1979-2004*, Bologna, Il Mulino.
- PASTORELLI P. (1995), *Introduzione a Ministero degli Affari Esteri (Mae), Servizio Storico e Documentazione, Gaetano Martino e l'Europa. Dalla Conferenza di Messina al Parlamento Europeo*, Roma, IPZS, pp. 7-13.

- PASTORELLI P. (2002), *Gaetano Martino e l'Europa*, in M. Saija (2002) : (a cura di), *Gaetano Martino: Scienziato, Rettore, Statista. Atti del Convegno Internazionale di Studi su Gaetano Martino, Messina, 24-26 novembre 2000*, Messina, Trisform ed., pp. 59-68.
- PELOSI D. (1963), *L'opera di un liberale nel Parlamento e nel governo. Profilo di Gaetano Martino*, Pubblicazione del Pli, Roma.
- PREDA D. (2004), *Dalla parte dell'"iniziativa": il ruolo dei movimenti nel processo di unificazione europea*, in A. LANDUYT (a cura di), *Idee d'Europa e integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, p. 528-529.
- RAINERO R.H. (1997) (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Milano, Marzorati.
- RASMUSSEN M. (2008), *The origins of a Legal revolution - The Early History of the European Court of Justice*, *Journal of European Integration History*, Vol. 14, N. 2, pp.77-98.
- ROSAMOND B. (2000), *Theories of European Integration*, Macmillan, Houndmills.
- SABA M. (2002), *Gaetano Martino 1900-1967*, in ID. (2002) (a cura di), *Gaetano Martino: Scienziato, Rettore, Statista. Atti del Convegno Internazionale di Studi su Gaetano Martino, Messina, 24-26 novembre 2000*, Messina, Trisform ed., pp. 15-28.
- SERRA E. (1989), *L'Italia e la conferenza di Messina*, in ID. (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma, Actes du colloque de Rome 25-28 mars 1987*, Giuffrè, Milano, pp. 93-124.
- SERRA E. (1989) (a cura di), *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma, Actes du colloque de Rome 25-28 mars 1987*, Giuffrè, Milano.
- SERRA E. (1997), *Il rilancio di Messina ed il ruolo dell'Italia*, in R. H. Rainero (1997) (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Milano, Marzorati, pp. 205-246.
- VARSORI A. (1996), *Italy and the Messina Conference*, in MAJOCCHI L.V. (1996) (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, Cacucci, pp. 91-106;
- (2010), *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- VEDOVATO G. (1978), *Gaetano Martino: L'Italia e l'Europa*, *Rivista di Studi Politici Internazionali*, XLV, 1, pp. 97-101.
- VILLANI A. (2008), *Un liberale sulla scena internazionale. Gaetano Martino e la politica estera italiana (1954-1967)*, Messina, Trisform;
- (2010a), *Gaetano Martino fra cooperazione atlantica e integrazione europea*, in G. BERTI - E. CAPOZZI - P. CRAVERI (2010) (a cura di), *I Liberali italiani dall'antifascismo alla Repubblica, Atti del Convegno su "Momenti e figure del liberalismo italiano tra il primo e il secondo dopoguerra"*, Padova, 17-19 maggio 2007, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 273-328;
- (2010b), *Un liberale italiano al PE: Gaetano Martino e il disegno dell'unità politica europea (1958-1967)*, (2010), in C. ZANGHÌ - L. PANELLA (2010) (a cura di), *50 anni di integrazione europea. Riflessioni e prospettive*, *Atti del Convegno su "Cinquant'anni di integrazione europea: riflessioni e prospettive"*, Messina, 29-30 giugno 2007, Torino, Giappichelli, pp. 237-275;
- MARCELLO SABA (2011), *Gaetano Martino 1900-1967*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- ZANARDI LANDI A., PALAYRET J.M. (2001), *Gaetano Martino et la genèse de l'Institut universitaire européen de Florence*, *EUI Review*, Spring, pp. 66-70

L'avvio della politica italiana di tutela dei diritti umani tra ambito societario ed europeo

Abstract

The early Italian human rights policy between universal and European Systems

Immediately after WWII, the new Italian governmental leadership began to develop its own human rights policy. For this purpose it firmly supported multilateral policies enforced by the United Nations Organization and the Council of Europe. Such support stemmed from a twofold goal: Italy's need to rehabilitate itself in the eyes of the world after the fascist regime and its involvement in WWII; subsequently, the sincere belief of the new democratic ruling class in the need of international protection of human rights, as expressed in the Republican Constitution. Although this attitude was influenced by other elements of geopolitical nature, the Italian governments contributed to the elaboration of a human rights common legal standard, interceding between East and West, and between North and South. Confronted with specific violations of human rights, the Italian governments promoted the achievement of fair solutions, although within limits. Some incoherencies and ambiguities of Italian's action were due to early period of internationalization of human rights and to difficulties to balance idealism and *realpolitik*.

La ricerca mira a illustrare il legame tra la politica estera italiana e la tutela regionale e universale dei diritti umani nei primi anni del secondo dopoguerra. Si tratta di un aspetto poco noto dell'azione dell'Italia, – su cui la storiografia si è scarsamente soffermata –, ma non meno significativo, dato il progressivo consolidamento e la rilevanza che il processo di internazionalizzazione dei diritti umani ha assunto negli ultimi decenni.

1. *La riflessione politica negli anni dell'esclusione dall'Onu*

Se fino al 1945, i diritti umani costituirono essenzialmente una questione di stretta competenza nazionale, dopo la seconda guerra mondiale, si rafforzarono le istanze all'elaborazione di norme internazionali a difesa della dignità umana, appelli che trovarono una risposta in occasione della nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Proprio l'esperienza del conflitto bellico aveva fatto maturare il convincimento che non fosse più possibile distinguere, in futuro, tra mantenimento della pace e rispetto dei diritti umani. La tutela di questi ultimi venne dunque inserita nello Statuto dell'Onu tra gli obiettivi dell'Organizzazione e quindi tra gli obblighi degli Stati membri¹.

¹ Furono in particolare numerose organizzazioni non governative, nonché i Paesi latinoamericani (specie Cile, Cuba e Panama), già uniti dall'accordo di mutua difesa dell'Atto di Chapultepec del marzo 1945, a premere per l'inclusione nello Statuto dell'Onu di specifici riferimenti alla promozione dei diritti umani, assenti nel testo delineato a Dumbarton Oaks. Per un maggiore approfondimento si vedano Andrea SACCUCCI, *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*,

L'Italia non partecipò alla fase iniziale di questo processo. Sono note le vicende concernenti la sua lunga e travagliata adesione alle Nazioni Unite. Il Paese, sconfitto durante la seconda guerra mondiale e quindi soggetto agli accordi alleati sugli "ex nemici", non poté partecipare né alla fase preparatoria della nuova organizzazione internazionale, né alla Conferenza di San Francisco, e tantomeno divenirne membro al momento della sua nascita. Le porte dell'Onu vennero aperte solo alle Nazioni Unite, ai loro alleati e agli Stati neutrali. In seguito, l'ingresso dell'Italia, così come di altri Paesi, fu bloccato dallo scoppio della guerra fredda, le cui logiche si ripercossero anche nell'ambito dell'Onu².

L'Italia repubblicana accolse tuttavia pienamente i principi riconosciuti nello Statuto societario. Difatti, come emerge dagli studi preparatori dell'Assemblea Costituente, la classe politica italiana non ebbe dubbi circa la necessità di dotare la nuova Carta Costituzionale di una dichiarazione di diritti³. L'inserimento dei "principi fondamentali"⁴ nei primi 12 articoli della Carta fu inteso come un obbligo morale dopo le tragiche vicende attraversate dal Paese nel ventennio fascista, oltre che come segno di modernità della struttura politica che si andava costruendo⁵.

Padova, Cedam, 2002, pp. 29-36; THOMAS BUERGENTHAL, *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul, West Publishing Co., 1988, pp. 17-33; M. GLEN JOHNSON, *The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights*, "Human Rights Quarterly", 9, 1987, 1, pp. 19-48; RAGHUBIR CHAKRAVARTI, *Human Rights and the United Nations*, Calcutta, Progressive Publishers, 1958, pp. 26-33, 67-78; JAMES FREDERICK GREEN, *The United Nations and Human Rights*, Menasha, George Banta Company Inc., 1956, pp. 15-37.

² Cfr. LUCIANO TOSI (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1955-2009*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. LIII-LXXI; ID., *Momenti e problemi della presenza italiana alle Nazioni Unite*, "La Comunità Internazionale", 55, 2000, 3, pp. 405-408; e soprattutto ID., *Alle origini della politica estera della Repubblica. L'Italia e la nascita dell'Onu*, ivi, 59, 2004, 3, pp. 419-461; v. inoltre ANGELA VILLANI, *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, Padova, Cedam, 2007, pp. 1-48; FRANCESCO PERFETTI, *L'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite: il ruolo della diplomazia italiana*, "La Comunità Internazionale", 61, 2006, 2, pp. 245-275; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, SIOI, *Obiettivo Onu: l'Italia e le Nazioni Unite, 1945-1955*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005; ENNIO DI NOLFO, *La mancata ammissione dell'Italia all'Onu nel 1945-1947*, in LUCIANO TOSI (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, Cedam, 1999, pp. 181-188; PIETRO PASTORELLI, *L'ammissione dell'Italia all'Onu*, ivi, pp. 189-200; ANNA BEDESCI MAGRINI, *Le condizioni internazionali che favorirono l'ingresso dell'Italia nell'Onu*, in ID. (a cura di), *L'Italia e l'Onu. Esperienze e prospettive*, Padova, Cedam, 1997, pp. 7-33. Sono inoltre numerosi gli articoli dedicati al tema sulla rivista *Relazioni Internazionali*, soprattutto negli anni 1945-1947.

³ Ad eccezione delle destre, ancora legate alla tradizionale politica di potenza.

⁴ La Costituzione italiana include infatti una dichiarazione dei principi fondamentali che contengono, innanzitutto, un ampio riconoscimento dei diritti civili e politici essenziali, che vengono garantiti nella loro interezza: l'uguaglianza davanti alla legge e l'invulnerabilità dei diritti dell'uomo (libertà personale, diritto alla difesa, presunzione di innocenza, inviolabilità del domicilio, segreto epistolare, libertà di circolazione e soggiorno, di espatrio, di riunione, di associazione, di religione, di opinione e stampa). Espressamente tutelate sono le minoranze linguistiche. Sono poi riconosciuti i diritti della famiglia, dei minori, il diritto alla salute, la libertà delle arti e delle scienze, il diritto all'istruzione. Accanto ai diritti civili e politici, la Costituzione stabilisce dei diritti sociali che hanno valore di programma politico-sociale per guidare la società italiana verso obiettivi di uguaglianza sostanziale. In questo senso vanno interpretati il riconoscimento del diritto al lavoro e la subordinazione della proprietà e dell'iniziativa privata agli interessi collettivi.

⁵ Non sembra possibile dubbio sulla necessità che una dichiarazione dei diritti debba essere inserita nella nuova Carta costituzionale. La impongono ad un tempo l'esempio costante delle moderne costituzioni del secolo XIX e del nostro, in cui la proclamazione delle libertà giuridiche è stata quasi

L'ammissione all'Organizzazione delle Nazioni Unite rimase per un decennio un obiettivo saldo e condiviso della politica italiana, in quanto si percepiva come un elemento chiave per la riabilitazione del Paese, detenendo un valore "morale", capace di dimostrare a livello internazionale il volto della nuova Italia repubblicana, democratica e pacifista⁶. In seguito però, dinanzi alle prime bocciature delle richieste italiane, l'interesse per l'ammissione all'Onu si affievolì, anche in corrispondenza del venir meno della sua "utilità" e della paralisi imposta all'Organizzazione dalla guerra fredda⁷. L'Italia mantenne comunque una posizione di attesa, continuando nella sua politica di recupero di immagine anche con l'adesione alla normativa societaria di tutela dei diritti umani.

Difatti, nei cosiddetti "anni dell'esclusione"⁸, ossia nel decennio in cui l'Italia rimase fuori dalle Nazioni Unite (1945-1955), il Paese procedette alla ratifica di alcuni trattati in materia di diritti umani⁹. Già al momento dell'adozione da parte dell'Assemblea Generale della Dichiarazione universale dei diritti umani il 10 dicembre 1948, l'Italia espresse il proprio sostegno a quello che costituiva un vero e proprio manifesto di principi, un "ideale da raggiungersi da tutti i popoli e da tutte le Nazioni"¹⁰. La Dichiarazione appariva infatti del tutto in linea con la *ratio* e coi

sempre al posto d'onore quale presupposto logico dello stesso ordinamento costituzionale dei pubblici poteri, e le recenti esperienze sofferte dagli italiani per avere leggermente applaudito e subito la soppressione ed irrisione degli «immortali principi», in omaggio ad un malinteso, imprudente storicismo e realismo politico», in GUIDO ASTUTI, ANTONIO SORRENTINO, *I diritti di libertà*, relazione n. 7 della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, I Sottocommissioni "Problemi costituzionali", p. 1, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in avanti ACS), *Ministero per la Costituente, 1946-1947*, b. 74. D'altra parte proprio l'art. 15 del Trattato di pace di Parigi del 1947 imponeva all'Italia il rispetto dei diritti umani.

⁶ All'azione governativa promossa soprattutto da Alcide De Gasperi giunsero, specie fino al 1947, manifestazioni di consenso dai partiti di sinistra, dal Psi di Pietro Nenni e dal Pci guidato da Palmiro Togliatti innanzitutto, ma anche dal Psli di Giuseppe Saragat, da liberali e repubblicani; v. LUCIANO TOSI, *Governo e diplomazia nell'Italia repubblicana: il confronto su alcune scelte di politica estera*, in Giorgio Petracchi (a cura di), *Uomini e nazioni. Cultura e politica estera nell'Italia del Novecento*, Udine, Gaspari, 2005, pp. 160-164.

⁷ Difatti la revisione del Trattato di pace era stata gradualmente ottenuta, l'Italia aveva optato per l'anticolonialismo e ottenuto l'amministrazione fiduciaria della Somalia, la questione triestina rimaneva irrisolta ma, di fatto, si stabilizzava per confini e amministrazioni sulla situazione postbellica, e infine il Paese era ormai inserito in una serie di organismi internazionali che soddisfacevano la sua propensione per la cooperazione internazionale.

⁸ L'espressione è usata nel recente volume di ENRICA COSTA BONA, LUCIANO TOSI, *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia, Morlacchi, 2007; pp. 159-183.

⁹ L'adozione delle convenzioni, in mancanza di dispositivi ostativi, fu permessa anche ai Paesi non membri dell'Onu. Una possibilità, d'altra parte, resa possibile anche dalla particolare apertura alle istanze internazionali del nuovo sistema giuridico italiano (artt. 10 e 11 della Costituzione); cfr. ANDREA DI GUTTRY, FABRIZIO PAGANI, *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 153-154; GIAN PIETRO ORSELLO, *Diritti umani e libertà fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 70.

¹⁰ Un consenso che venne manifestato da intellettuali quali Giuseppe Sperduti, Vincenzo Arancio-Ruiz, Giuseppe Capograssi su riviste specializzate (*Rivista di Studi Politici Internazionali*, *Politica Estera*, *Affari Internazionali*, *Relazioni Internazionali*, *La Comunità Internazionale*), da centri di ricerche attivi nel settore internazionale (quali la Sioi e l'Ispi) o, a distanza di anni, anche in sede ministeriale, in occasione delle periodiche celebrazioni per gli anniversari o facendovi riferimento nella normativa internazionale – ad esempio nell'intesa per lo stabilimento del regime di Amministrazione

principi fondamentali della Costituzione repubblicana entrata in vigore nel gennaio dello stesso anno¹¹. Nel 1952 l'Italia ratificò la Convenzione sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio dell'Onu, sulla scia dell'emozione suscitata dalla *shoah* e dai Processi di Norimberga e Tokyo. Il Trattato avrebbe posto però dei problemi di conformità di alcuni suoi principi con la Costituzione italiana, escludendo il genocidio dai delitti politici e relegandolo a reato comune ai fini dell'estradizione; tale possibilità era invece esclusa dalla legislazione italiana (artt. 6 e 7 del Trattato)¹². Nel 1954, pur formulando diverse riserve, dovute a preoccupazioni economiche e sociali in particolare relative al mercato del lavoro interno, il governo italiano espresse il suo favore all'adozione della Convenzione sullo *status* dei rifugiati e della Convenzione sullo *status* degli apolidi, ratificando la prima e firmando la seconda; nello stesso anno, adottò anche il Protocollo Onu che emendava la Convenzione sulla schiavitù, già ratificata nel 1928 come membro della Società delle Nazioni¹³.

2. Il coinvolgimento nel sistema europeo

2.1 La condivisione dei principi fondanti del Consiglio d'Europa

Se gli strumenti societari erano necessari per garantire il raggiungimento dell'universalità nella protezione, assicurando una certa uniformità nei diritti tutelati, la regionalizzazione avrebbe consentito di conseguire traguardi migliori per ciò che concerneva la loro applicazione. Anche sulla base di questa convinzione e, d'altra parte, impossibilitata ad accostarsi direttamente ai processi normativi dell'Onu, l'Italia fu tra i dieci membri fondatori del Consiglio d'Europa, costituito a

Fiduciaria con la Somalia del 1950 e nell'accordo internazionale sul Territorio Libero di Trieste del 5 ottobre 1954; v. GIUSEPPE SPERDUTI, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, "La Comunità Internazionale", 5, 1950, 2, pp. 216-235; VINCENZO ARANGIO RUIZ, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, *ivi*, 20, 1965, 1, pp. 3-17; GIUSEPPE CAPOGRASSI, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*, in *Id.*, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Convenzione per la proscrizione del genocidio*, Padova, Cedam, 1957, pp. 9-19; MARINA CERNE (a cura di), *I 60 anni della Sioi. Cronache e memorie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, pp. 133-141.

¹¹ Cfr. in particolare PAOLO MADDALENA, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Costituzione della Repubblica Italiana. Giudizio di equità e identità tra equità e diritto*, "Pace diritti umani/ Peace Human Rights", 5, 2008, 3, pp. 7-23.

¹² L'adattamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni societarie sarebbe avvenuto solo alla fine degli anni Sessanta, durante il III governo Moro.

¹³ In particolare durante il IV governo Fanfani, con Attilio Piccioni agli Esteri, venne firmata il 20 ottobre 1954 la Convenzione sullo *status* degli apolidi (la ratifica sarebbe giunta solo il 3 dicembre 1962 (GU n. 8 del 10.01.1963)) e fu ratificata il 4 febbraio 1954, entrando in vigore immediatamente, il Protocollo alla Convenzione sulla schiavitù della SdN. La Convenzione sullo *status* dei rifugiati, firmata dall'Italia il 23 luglio 1952, fu invece ratificata il 15 novembre 1954 (GU n. 294 del 23.12.1954), entrando in vigore il 13 febbraio 1955, con il governo guidato da Mario Scelba, con Gaetano Martino come ministro degli Esteri; v. SERGIO MARCHISIO, FABIO RASPADORI (a cura di), *L'Italia e i diritti umani*, Padova, Cedam, 1995, pp. 198, 206-207. Al di fuori del sistema delle Nazioni Unite propriamente detto, ma comunque sotto gli auspici dell'Organizzazione, nel dicembre del 1951 l'Italia aveva ratificato le 4 Convenzioni di Ginevra adottate nell'agosto 1949 che gettarono le fondamenta del diritto umanitario moderno.

Londra il 5 maggio 1949¹⁴. Al di là dell'interesse verso il progetto federalista, l'Italia mostrava anche in questo caso di condividere i principi alla base del nuovo organismo europeo, nel cui Statuto veniva affermato l'attaccamento dei governi degli Stati membri ai valori spirituali e morali che costituivano il patrimonio comune dei loro popoli e che erano all'origine dei principi di libertà individuale, di libertà politica e di preminenza del diritto, sui quali si basava una vera democrazia¹⁵. Queste affermazioni testimoniavano che il successo dell'idea europea non riposava solamente su una comunanza di interessi materiali tra le nazioni europee ma rifletteva soprattutto una determinata concezione ideale, insita nei termini "democrazia", "diritti dell'uomo", "dignità della persona umana". Si trattava di principi la cui origine ed evoluzione erano un fatto essenzialmente europeo: proprio la ferma volontà di metterli in pratica doveva quindi costituire il fondamento dell'idea europea. Logico quindi che la prima grande realizzazione del Consiglio concernesse i diritti dell'uomo.

2.2 *La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*

Poco più di un anno dopo la nascita, il Consiglio d'Europa, il 4 novembre 1950, adottò la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁶. La Cedu costituiva una sorta di trasposizione dei prin-

¹⁴ All'indomani della seconda guerra mondiale, si ripresentarono con maggiore urgenza in Europa occidentale quei fermenti pacifisti e unitari, già diffusosi nel primo dopoguerra, volti in particolare alla ricostruzione delle economie gravemente disestate, alla creazione di un solido ideale comune da opporre al comunismo e di un efficiente sistema di sicurezza. Entro questo quadro, connotato da un forte atlantismo, rinacque il movimento europeista che trovò espressione nel Congresso d'Europa dell'Aja indetto da Winston Churchill il 7 maggio 1948: già allora emersero le prime divergenze tra i fautori di modelli di integrazione e quelli non disposti invece ad andare oltre una semplice forma di cooperazione intergovernativa. La rapida nascita del Consiglio d'Europa, dinanzi all'aggravarsi delle tensioni Est-Ovest, costituì allora un compromesso tra queste due posizioni; sulla creazione del Consiglio d'Europa si vedano, tra gli altri, il sintetico JEAN LOUIS BURBAN, *Le Conseil de l'Europe*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1996; ANTONIO VARSORI, *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in SERGIO PISTONE (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954. Atti del Convegno internazionale, Pavia 19-20-21 ottobre 1989*, Milano, Jaca book, 1992; UGO LEONE, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966; CONSIGLIO D'EUROPA, *Piccolo manuale del Consiglio d'Europa*, Strasburgo, Direzione dell'informazione del Consiglio d'Europa, 1954; e l'utilissima bibliografia promossa dalla Biblioteca di storia moderna e contemporanea di Roma, *L'Italia e il Consiglio d'Europa. Bibliografia 1949-1999*, a cura di Gisella Bochicchio, Rosanna De Longis, Fabrizio Dolci, Patrizia Rusciani, Roma, Carocci, 2000.

¹⁵ Questa generale concezione, inserita nel preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa, veniva riveduta con maggior puntualità nell'art. 1, dichiarando che scopo del Consiglio è di realizzare una unione più stretta fra i suoi membri nell'intento di salvaguardare e di promuovere gli ideali e i principi che formano il loro patrimonio comune e di favorire il loro progresso economico e sociale, obiettivo che sarebbe stato conseguito mediante la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inoltre il Consiglio d'Europa, come sancisce l'art. 4 dello Statuto che regola l'ammissione dei nuovi membri, è fondato sulla convinzione che "ciascun membro del Consiglio d'Europa deve riconoscere [...] il principio in virtù del quale ogni persona sottoposta sotto la sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali".

¹⁶ D'ora in avanti Cedu. Sulla Convenzione si vedano, tra gli altri, ROBIN C.A. WHITE, CLARE OVEY, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 5th ed.; GUIDO RAIMONDI, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli,

cipi proclamati dalla Dichiarazione universale dell'Onu nel 1948 in norme giuridiche vincolanti per gli Stati e, inoltre, prevedeva l'istituzione di effettivi meccanismi di garanzia della loro tutela. Dunque l'importanza del sistema delineato non stava tanto nella perfezione del catalogo dei diritti protetti, quanto piuttosto nell'originalità e nell'incisività delle procedure di controllo degli obblighi assunti dagli Stati contraenti con la Convenzione. Si trattò in sostanza di un mezzo per accelerare il processo di adeguamento delle legislazioni nazionali ai fondamentali principi enunciati nella Dichiarazione universale: ciò che non era stato realizzato in ambito universale riuscì quindi nel regionale¹⁷.

L'interesse manifestato dall'Italia per l'attività normativa societaria sui diritti umani, si riversò anche nella partecipazione alle politiche europee in materia. Il Paese caldeggiò infatti con entusiasmo l'elaborazione della Convenzione e l'istituzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, opponendosi agli Stati che le osteggiavano, individuando in esse una pesante interferenza nella sovranità nazionale¹⁸. D'altra parte proprio la firma della Cedu a Palazzo Barberini a Roma, propiziata dal governo italiano, costituì un segno evidente del suo impegno; una scelta che, come nel caso della Dichiarazione universale dell'Onu, costituiva una sorta di "passaporto per la democrazia", che dimostrava la fine del regime totalitario che aveva condotto alla guerra¹⁹.

Editoriale Scientifica, 2008, 2ª ed.; SACCUCI, *Profili di tutela dei diritti umani...*, op. cit.; CLAUDIO DEFILIPPI, DEBORA BOSI, RACHEL HARVEY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006; SERGIO BARTOLE, BENEDETTO CONFORTI, GUIDO RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2001; ROBERT BLACKBURN, JORG POLAKIEWICZ, *Fundamental Rights in Europe: the European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2001; FRÉDÉRIC SUDRE, *La Convention européenne des Droits de l'Homme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, 4ª ed.; DONNA GOMIEN, DAVID HARRIS, LEO ZWAAK, *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg, Council of Europe, 1996.

¹⁷ Il collegamento tra Dichiarazione universale dell'Onu e Convenzione del Consiglio d'Europa è netto, come si evince dai lavori preparatori della Cedu; v. Collected edition of the "Travaux préparatoires" of the European Convention on Human Rights/Council of Europe = Recueil des travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme/Conseil de l'Europe, Boston/London/Dordrecht/The Hague/Lancaster, Martinus Nijhoff, 1975-1985. 8 voll; è possibile inoltre avere accesso on line ai documenti della prima sezione della Convenzione all'indirizzo <<http://www.echr.coe.int/Library/COLENTTravauxprep.html#ijen>>. È altrettanto vero che la Convenzione europea influenzò a sua volta e venne presa come esempio e modello nella successiva attività societaria diretta a realizzare la salvaguardia dei diritti umani fondamentali e in tutti gli altri sistemi regionali.

¹⁸ Oltre ai lavori preparatori della Cedu, si veda Sergio PISTONE, *Italian Pressure Groups and Political Parties in the Discussion on European Union*, in Walter Lipgens, Wilfried Loth (edited by), *Documents on the History of European Integration: the Struggle for European Integration*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1988, pp. 132-268.

¹⁹ A distanza di alcuni anni, l'impegno dell'Italia sarebbe stato confermato con la Carta sociale europea, adottata dal Consiglio d'Europa a Torino nel 1961, volta a garantire i diritti economici e sociali scarsamente garantiti dalla Cedu. Sulla Carta sociale europea si vedano, in particolare, VINCENZO ANTONIO POSO (a cura di), *Carta sociale europea*, Pisa, ETS, 2003; JEAN FRANCOIS AKANDJI-KOMBE, STEPHANE LECLERC (sous direction), *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2001; ANTONIO MESSINEO, *Dalla Convenzione sui diritti dell'uomo alla Carta sociale europea*, "La Civiltà Cattolica", 112, 1961, IV, pp. 29-41; LUDOVICO BENVENUTI, *Le finalità sociali e politiche della Carta sociale europea*, Roma, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 1961.

Nel corso dei lavori di elaborazione della Cedu, l'Italia si impegnò per mettere a punto efficienti meccanismi di verifica e controllo del rispetto delle disposizioni: norme che avrebbero garantito il rispetto della dignità umana, mettendo al riparo l'Europa da future derive illiberali. Proprio la "garanzia internazionale e collettiva" alla protezione dei diritti umani, data dal Consiglio d'Europa attraverso l'istituzione di una struttura multilaterale, fu considerata dal delegato italiano Francesco Maria Dominedò l'elemento chiave che avrebbe dato valore effettivo alla Convenzione, altrimenti "noi non otterremo quasi nulla"²⁰. Non si trattava di una posizione unanime: diverse delegazioni proposero infatti di redigere un semplice elenco di diritti a cui aggiungere una garanzia internazionale a quella fornita dalle singole Costituzioni. In sostanza, il diritto nazionale sarebbe stato cristallizzato senza mutare contenuto e, partendo dal presupposto che gli ordinamenti costituzionali di tutti gli Stati membri corrispondessero alle esigenze fondamentali di una democrazia di tipo occidentale. La Cedu avrebbe avuto la sola funzione di impedire un'involuzione del loro ordinamento. Tale impostazione precludeva la creazione di un *common legal standard*, di cui invece l'Italia si fece paladina rilevando le gravissime violazioni di cui si erano resi responsabili proprio gli Stati europei²¹.

Rispecchiando da un lato il contenuto della Dichiarazione universale e tenendo conto dall'altro delle tradizioni dei Paesi democratici occidentali, l'Italia propose inoltre di garantire esclusivamente i diritti di libertà personale, anche perché ritenuti i soli per i quali fosse possibile delineare una legislazione internazionale uniforme e soggetta a meccanismi di verifica e controllo giurisdizionale²². Il senso del serrato dibattito che si sviluppò fra le varie delegazioni circa l'impostazione generale da dare ai contenuti della Cedu, che avrebbe dovuto definire le basi delle cosiddette democrazie politiche, contrapposte a quelle economiche dell'Est europeo, può esser dato dalle provocatorie dichiarazioni di Dominedò, secondo cui:

²⁰ Dominedò intervenne nella seduta plenaria dell'8 settembre 1949 sull'esame dell'art. 1 della Convenzione (obbligo di rispettare i diritti umani), polemizzando col belga Henri Rolin, che aveva proposto un emendamento che in pratica ridimensionava le garanzie a tutela dei diritti umani che il Consiglio d'Europa avrebbe fornito con la Cedu; v. *Travaux préparatoires*, II, p. 26; *Official Reports*, 1949, IV, p. 1172.

²¹ Amare furono le parole pronunciate allora dal senatore democristiano Mario Cingolani allorché constatò che "siamo stati tutti costretti a sopportare degli abusi incredibili ai nostri diritti: la mancanza di sicurezza della persona; arresto arbitrario; lavoro forzato, immobilità dell'intelligenza e la lenta uccisione della cultura, la violazione della sacralità della casa, del principio di uguaglianza dinanzi alla legge, l'orribile trionfo della discriminazione sul terreno delle opinioni politiche o di razza". Il sen. Cingolani intervenne nella riunione plenaria del 19 agosto 1949, nel corso della prima sessione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (agosto-settembre 1949), riferendosi nello specifico agli artt. 3 (divieto di tortura), 4 (divieto di schiavitù e di lavoro forzato), 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 7 (divieto di detenzione senza una legge), 14 (divieto di discriminazione); si veda *Travaux préparatoires*, I, p. 34; *Official Reports*, 1949, II, p. 418.

²² La posizione italiana venne allora esposta dal sen. Lodovico Benvenuti lo stesso 8 settembre 1949; *Travaux préparatoires*, II, pp. 134, 136-140; *Official Reports*, 1949, IV, pp. 1234, 1236-1238. Si veda anche DANIELA PREDÀ, *Lodovico Benvenuti e l'Europa unita: il ruolo dell'insigne parlamentare cremasco nella costruzione della Comunità Europea*, Crema, Centro Editoriale Creмасco Libreria Buona Stampa, 2006; GIOVANNI PAOLO CANTONI, *Lodovico Benvenuti: lo spirito della resistenza e l'anima dell'Europa*, "Insula Fulcheria", XXXVIII, 2008, B, pp. 239-256; PIETRO SAVOIA (a cura di), *Lodovico Benvenuti: un cattolico liberal democratico cremasco alla Costituente*, Crema, Leva Artigrafiche, 2006.

se vogliamo includere solo i diritti di una democrazia politica, non capisco come possiamo parlare di quelli relativi alla libertà sindacale e al diritto al lavoro. Se vogliamo adottare un testo che riguarda una democrazia economica, non capisco neppure come possiamo parlare di libertà di lavoro e di libertà sindacali e non parlare di diritto alla proprietà privata²³.

Il timore di derive totalitarie emerse come un dato comune ai Paesi del Consiglio d'Europa, Organizzazione che d'altra parte si poneva quale garante della "stabilità democratica" dell'Europa occidentale. In questa prospettiva va inquadrata la proposta dell'italiano Benvenuti di introdurre nella Cedu un principio, del tutto conforme all'art. 30 della Dichiarazione Universale, per impedire che le sue disposizioni potessero essere sfruttate ai propri fini da regimi illiberali, utilizzando i diritti di libertà per reprimere il godimento dei diritti umani²⁴.

Dal punto di vista più strettamente "formale", la delegazione italiana si mostrò inoltre favorevole ad un testo convenzionale che si limitasse ad una "enumerazione" dei diritti umani, – come spesso avviene nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani –, lasciando ad ogni Stato membro la possibilità di fissare le modalità e le condizioni d'esercizio di questi diritti e libertà²⁵. Il serrato dibattito al riguardo si concluse con una formula di compromesso: all'elencazione degli articoli della Convenzione europea si unisce una "definizione" dei diritti e delle libertà con una precisazione delle restrizioni alle quali detto diritto e dette libertà possono essere sottoposti. La delineata "combinazione di successo" dei due sistemi fu apprezzata notevolmente dalla delegazione italiana²⁶. In seguito, nella presentazione della Cedu all'approvazione del Senato italiano, proprio l'accurata definizione dei suoi diritti venne rilevata come indice della reale possibilità di attuazione della normativa²⁷.

Pur impegnandosi in prima persona nell'elaborazione della Cedu, l'Italia, probabilmente preoccupata per gli efficaci strumenti di controllo in essa previsti, non ratificò immediatamente la Convenzione, avviando comunque il processo di adesione nei mesi di passaggio dalla I alla II legislatura²⁸. L'iter parlamentare si concluse il 26 ottobre 1955²⁹, in corrispondenza dell'apertura della sessione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu che avrebbe sancito, a dicembre, l'ammissione dell'Italia nell'Organizzazione. È difficile dire se con la ratifica della Convenzione

²³ Travaux préparatoires, I, p. 169; Official Reports, 1949, IV, pp. 1212, 1214. L'intervento di Dominedò traeva spunto dalla presentazione del rapporto della Commissione legale all'Assemblea consultiva (5 settembre 1949) che aveva sancito la libertà di riunione, di associazione e di unirsi in sindacato; Collected editions, I, p. 105; Ass. Doc., 1949, n. 77, pp. 204-205.

²⁴ Travaux préparatoires, I, pp. 179-181; Official Reports, 1949, IV, pp. 1234, 1236, 1238.

²⁵ Della stessa opinione erano anche Francia, Irlanda e Turchia, Grecia, Norvegia, Paesi Bassi e Gran Bretagna erano invece favorevoli ad un sistema di accurata definizione dei diritti protetti dalla Convenzione.

²⁶ Art. 1 Travaux préparatoires, p. 61.

²⁷ ATTI PARLAMENTARI (d'ora in avanti AP), Senato della Repubblica, II legislatura, d.d.l. n. 79-A, documenti, disegni di legge e relazioni, relazione della III Commissione permanente (Affari Esteri e Colonie), 4 dicembre 1954, p. 2.

²⁸ Come ricordato, negli anni della I e II legislatura l'Italia ratificò alcune convenzioni societarie sui diritti umani, anch'esse giuridicamente vincolanti ma prive di meccanismi di verifica.

²⁹ La Cedu giunse alla ratifica del Parlamento italiano accompagnata dal Protocollo n. 1, di tipo addizionale, adottato il 20 marzo 1952, volto alla protezione della proprietà e dei beni, del diritto all'istruzione e del diritto alle libere elezioni.

europea l'Italia abbia voluto dare un ulteriore segno della sua attitudine democratica alla comunità internazionale.

Nei dibattiti parlamentari sull'adesione alla Convenzione europea si sottolinearono il desiderio di impedire che si rinnovassero le atrocità del secondo conflitto mondiale, la comunanza di intenti della Cedu con la Dichiarazione universale dei diritti umani, e la rilevanza dell'innovativo sistema sovranazionale di controllo; emerse soprattutto la consapevolezza che, al momento, l'ambito regionale era l'unico in grado di poter imporre e garantire effettivamente degli obblighi agli Stati, possibilità che invece appariva preclusa a livello universale³⁰. Tuttavia proprio i meccanismi di controllo e verifica più sostanziali delle disposizioni convenzionali, previsti col diritto di petizione individuale (art. 25) e la giurisdizione obbligatoria della Corte europea (art. 46), non vennero approvati dal Parlamento, nonostante fossero stati riconosciuti come "la massima garanzia di poter godere dei diritti dell'uomo"³¹. La mancata ratifica di tali articoli fu tra l'altro dovuta alla più generale linea del Ministero degli Affari Esteri di non aderire a meccanismi convenzionali aventi un carattere "più particolarmente obbligatorio"; anche il numero degli Stati aderenti e la loro rilevanza influivano sulla valutazione ministeriale. Sulla base di queste considerazioni, il governo italiano ritenne che l'adesione alle clausole potesse essere "rimandata" tenendo conto del peso del sistema di controllo previsto e dato che non vi aveva aderito nessuno Stato "di rilievo" del Consiglio d'Europa³². A queste ragioni si ricollegavano, come avrebbe in seguito chiarito il Servizio del contenzioso diplomatico del Mae, "le questioni concernenti i gruppi etnici di frontiera che sussistono con particolare intensità nei confronti dell'Italia, e che giustificavano, da parte italiana, ogni prudenza"³³. Si trattava di un palese riferimento alla

³⁰ Per le discussioni parlamentari e la legge di ratifica ed esecuzione della Cedu si vedano AP, *Senato della Repubblica*, II legislatura, ddl n. 79, documenti, disegni di legge e relazioni, 13 ottobre 1953, pp. 1-25; AP, *Senato della Repubblica*, II legislatura, ddl n. 79-A, documenti, disegni di legge e relazioni, relazione della III Commissione permanente (Affari Esteri e Colonie), 4 dicembre 1954, pp. 1-7; AP, *Camera dei Deputati*, II legislatura, ddl n. 1331, documenti, disegni di legge e relazioni, 13 dicembre 1954, pp. 1-18 (iniziativa governativa). Tutta la documentazione è conservata anche presso l'Archivio Centrale dello Stato, in ACS, *Ministero di Grazie e Giustizia, Gabinetto, Il Legislatore, 1950-1954*, b. 1331, f. 2/9.

³¹ Queste le parole usate dal relatore al Senato, il democristiano Natale Santero, nella presentazione del disegno di legge di ratifica della Cedu; v. il già citato AP, *Senato della Repubblica*, II legislatura, ddl n. 79-A, documenti, disegni di legge e relazioni, relazione della III Commissione permanente (Affari Esteri e Colonie), 4 dicembre 1954, p. 7. L'Italia si sarebbe sottoposta ai meccanismi previsti dagli artt. 25 e 46 solo nel 1973 (GU n. 188 del 24.07.1973), in corrispondenza dell'accettazione di un meccanismo simile di petizione individuale messo a punto dal Protocollo al Patto sui diritti civili e politici dell'Onu. D'altra parte la mancata accettazione del ricorso individuale in sede regionale probabilmente indusse l'Italia a ritardare fino al 30 aprile 1976, a dieci anni dall'approvazione, la firma e ratifica del Protocollo opzionale al Patto sui diritti civili e politici dell'Onu; adesione che giunse poi in corrispondenza della ratifica dei due Patti internazionali.

³² Si veda nota "O.N.U., Convenzione sui diritti civili e politici dell'uomo" dal sottosegretario agli Affari Esteri Giuseppe Lupis al dep. Vittorio Badini Confalonieri (e p.c. a presidenza del Consiglio dei Ministri e presidenza della Camera dei Deputati), 11 marzo 1964, a proposito della mancata ratifica delle clausole proposte dal Consiglio d'Europa, in ACS, *Presidenza del Consiglio dei ministri, 1962-1964*, b. 647, f. 15/1 14626/6. Difatti al di là della Repubblica Federale Tedesca che, secondo Lupis, era stata spinta "da evidenti ragioni" ad accettare detta clausola, si rilevava che non vi aveva aderito né la Gran Bretagna, né la Francia (che d'altra parte non aveva neppure ratificato la Convenzione).

³³ Appunto Mae, 20 luglio 1965, in ARCHIVIO STORICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Gabinetto 1964-1965*, b. 16, f. A-2. Il Servizio del contenzioso diplomatico rispondeva ad un invito

questione altoatesina: era difatti forte il timore di vedere messa in discussione dall'Austria l'appartenenza all'Italia dell'Alto Adige, sia in sede giuridica che politica, anche sollevando gravi accuse di violazione di diritti umani.

3. *L'ammissione all'Onu*

3.1 *L'azione normativa in ambito societario*

Nel dicembre del 1955 il tanto atteso obiettivo dell'ammissione all'Onu venne dunque raggiunto. L'Italia fu tenuta quindi a rispettare la Carta delle Nazioni Unite e le disposizioni in essa incluse in materia di diritti umani, norme che, d'altra parte, il Paese era tenuto ad osservare fin dal 1950, in quanto potenza amministratrice della Somalia³⁴. L'emergere, in politica estera, del neatlantismo, in coincidenza della prima distensione e della decolonizzazione, che modificarono anche gli equilibri societari, accentuò in qualche modo l'azione dell'Italia a favore dei diritti umani, su cui influì anche l'affermarsi del centro-sinistra in politica interna. Il Paese contribuì allora al sistema convenzionale per la tutela dei diritti umani, adottando alcuni Trattati elaborati prima della sua ammissione³⁵ e, soprattutto, partecipando attivamente ai processi di elaborazione normativa con un'azione intensa e costante che vide l'assidua presenza della rappresentanza italiana ai lavori della Commissione per i Diritti Umani, il principale organo *ad hoc* incaricato dell'elaborazione delle convenzioni³⁶. In linea generale, al suo esordio nelle strutture societarie, l'Italia si schierò in maniera compatta con le altre potenze occidentali, in particolare

formulato dal prof. Vittorino Veronese, direttore generale dell'Unesco e presidente del Comitato consultivo italiano dei diritti dell'uomo, che nell'estate 1965 aveva chiesto un incontro col ministro degli Esteri Fanfani per indurre il governo ad accettare le clausole del ricorso individuale (art. 25) e della giurisdizione obbligatoria (art. 46) della Cedu. Tra l'altro, lo stesso Veronese aveva individuato nel numero e nella rilevanza delle adesioni ad una convenzione la concausa della ratifica dell'Italia di diversi trattati in materia di diritti umani, secondo la massima "Si quelque chose reste à terre, tout reste à terre, come dicono i nostri..."; conferenza dell'avv. Veronese alla Sioi "Verso l'Anno internazionale dei diritti dell'uomo", 12 dicembre 1966, in ISTITUTO LUIGI STURZO, *Fondo Vittorino Veronese*, s. XI: discorsi, articoli, conferenze (1948-1975), b. 89, f. 1197, sf. 1.

³⁴ In base alla Ris. 289 (IV) § 6 dell'Assemblea Generale del 21 novembre 1949.

³⁵ Si tratta della Convenzione sullo *status* degli apolidi del 1954, entrata in vigore a livello internazionale solo nel 1960, e della Convenzione sui diritti politici delle donne del 1952, ratificate dall'Italia rispettivamente nel 1963 e nel 1968; nonché, ovviamente, della Carta di San Francisco del giugno 1945, ossia dello Statuto delle Nazioni Unite, adottata dall'Italia a partire dalla risoluzione di ammissione all'Organizzazione del dicembre 1955. A ciò si aggiunge un caso particolare, la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui (1950), ratificata dal Parlamento italiano nel 1966 ma entrata in vigore solo nel 1980; sull'adesione italiana a queste convenzioni si veda MARCHISIO, RASPADORI (a cura di), *L'Italia e i diritti umani*, op. cit., pp. 201-202, 207.

³⁶ Tale impegno fu reso possibile anche dalla lunga presenza dell'Italia nella Commissione nei trienni 1957-1959, 1962-1964, 1964-1966, 1966-1969, 1972-1974, 1975-1977, 1982-1984, 1987-1992, 1994-2002, 2004-2010. L'impegno e la convinta adesione manifestati dall'Italia per gli ideali di dignità umana e di cooperazione internazionale propugnati dall'Onu avrebbero contribuito all'elezione, nel 1965, dell'allora ministro degli Esteri Amintore Fanfani alla presidenza della XX Assemblea Generale, nonché alle molteplici nomine come membro non permanente in Consiglio di Sicurezza (nei bienni 1959-1960, 1971-1972, 1975-1976, 1987-1988, 1995-1996, 2007-2008).

con la delegazione statunitense. Vennero allora predilette le dichiarazioni ai trattati vincolanti, ossia documenti di principi a cui ispirarsi ma con meno riferimenti possibili al ruolo e ai doveri dello Stato. È scontato precisare che il Paese si batté in sede societaria per l'affermazione dei diritti civili e politici, propri della tradizione occidentale, ritenendo la tutela dei diritti economici, sociali e culturali, promossi dal blocco socialista, di rilevanza secondaria rispetto ai primi. Si trattava di un atteggiamento già emerso nel corso dell'elaborazione della Cedu; la predilezione per la tutela dei diritti civili e politici non impedì tuttavia all'Italia di esser considerato dal blocco sovietico un ben accetto mediatore su questi temi, tenendo conto del riconoscimento dei diritti economici e sociali presente nella Costituzione italiana.

L'Italia partecipò dunque all'elaborazione di numerose convenzioni sui diritti umani. In particolare il Paese dedicò una speciale attenzione alla discriminazione razziale, impegnandosi nei lavori della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965, adottando una posizione di equilibrio e mediazione fra PVS e Occidente. La sua azione fu allora fortemente condizionata dall'appartenenza all'Alleanza Atlantica, che gli impose di tener conto del perdurare dei problemi coloniali di Francia e Gran Bretagna e delle discriminazioni ancora esistenti negli Stati Uniti verso la popolazione afro-americana³⁷. L'atteggiamento equilibrato consentì all'Italia di inserirsi attivamente nei lavori di elaborazione dei Patti internazionali sui diritti umani, sposando generalmente le posizioni del blocco occidentale ma ponendosi spesso come mediatrice occidentale con i Paesi socialisti e di nuova indipendenza, da cui provenivano le più aspre critiche alle bozze in esame. Forte fu inoltre l'interesse dell'Italia per la tutela della libertà di coscienza e di credo e per l'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e di discriminazione fondate su motivazioni religiose; in diverse occasioni fu espressamente dichiarato dai rappresentanti italiani che le disposizioni contenute nella Costituzione repubblicana rappresentavano la migliore garanzia di tutela di tali principi a livello nazionale.

L'assenza nel Paese di una solida normativa contro la discriminazione uomo-donna e una realtà culturale che ancora non favoriva la parità di genere furono invece le cause della scarsa recezione da parte dell'Italia delle prime convenzioni dell'Onu sui diritti della donna³⁸. Solo con l'entrata in vigore delle riforme legislative in materia di discriminazione di genere³⁹, alla fine degli anni Sessanta, l'Italia iniziò a muoversi con maggior decisione per la tutela dei diritti delle donne:

³⁷ L'Italia avrebbe però ratificato la Convenzione con notevole ritardo, completando l'iter parlamentare solo il 5 gennaio 1976 (GU n. 56 del 3.03.1976), durante il IV governo Moro; v. MARCHISIO, RASPADORI, *L'Italia e i diritti umani*, op. cit., pp. 210-211.

³⁸ La Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate (1957) e la Convenzione sul consenso, l'età minima e la registrazione del matrimonio (1962) non furono adottate dall'Italia; la seconda fu solamente firmata.

³⁹ Difatti, nonostante l'uguaglianza fra i sessi fosse sancita nella Costituzione, che garantiva peraltro il diritto al voto e all'accesso delle donne alle cariche pubbliche, esistevano alcune limitazioni al riguardo che vennero gradualmente eliminate, - con la legge n. 1441 (27.12.1956) per la partecipazione delle donne come giurate nell'amministrazione della giustizia, la legge n. 1083 (7.12.1959) per lo stabilimento dei corpi di polizia delle donne e la legge n. 1196 (23.10.1960) per l'impiego delle donne nelle segreterie dell'ordinamento giudiziario -, fino all'adozione della legge n. 66 del 9 febbraio 1963 che rimosse tutti questi impedimenti, ad eccezione della partecipazione alle Forze Armate e ai corpi speciali.

sostenne allora la Dichiarazione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1967 che costituiva una sorta di raccolta, aggiornamento e ulteriore ampliamento di quanto sino ad allora era stato legiferato in materia⁴⁰. Nel corso dell'elaborazione della Dichiarazione sui diritti del fanciullo del 1959 la rappresentanza italiana assunse posizioni antiabortiste e garantiste della famiglia legittima, fondata sul matrimonio. La *leadership* democristiana apparve allora fortemente influenzata da precetti e concezioni di matrice cattolica, ai quali d'altra parte dichiaratamente si ispirava.

3.2 *Decolonizzazione e gross violation dei diritti umani*

L'Italia non limitò la sua azione per la tutela dei diritti umani alla sola azione normativa, ma tenne conto anche delle proprie relazioni internazionali: innanzitutto dinanzi al processo di decolonizzazione, nonché alle gravi violazioni dei diritti umani, le cosiddette *gross violation*. In entrambi i casi, il sostegno italiano al diritto di autodeterminazione dei popoli e, in generale, alle politiche societarie di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali parve valere fintanto che queste non cozzavano con questioni nelle quali erano "implicati" gli alleati atlantici e comunitari. L'Italia però non appiattì del tutto le proprie posizioni su quelle occidentali: adottò un atteggiamento più defilato, ricorrendo spesso all'astensione, evitando così di scontentare sia le potenze coloniali occidentali sia gli Stati di nuova indipendenza che in quegli anni iniziavano ad affacciarsi sulla scena internazionale. Talvolta l'Italia appoggiò anche il richiamo dei propri alleati alla *domestic jurisdiction* che, nella sostanza, negava alcuna legittimità al processo di internazionalizzazione dei diritti umani, rilegando di fatto la loro tutela alla sfera di competenza interna degli Stati. Una posizione, questa, del tutto contraddittoria con gli obiettivi che ufficialmente il Paese dichiarava di voler conseguire, di voler favorire, cioè, la soluzione societaria delle crisi internazionali e la tutela internazionale dei diritti umani.

In particolare nell'ambito della decolonizzazione, l'Italia invocò la tutela dei diritti umani e il rispetto dei principi fondamentali del diritto umanitario sia in occasione della crisi divampata in Congo nell'estate del 1960, sia nella questione dell'indipendenza algerina. Se nel caso congolese, il Paese manifestò un appoggio incondizionato all'azione di Hammarskjöld, indicando sempre nelle Nazioni Unite la sede più adatta per la soluzione della crisi e partecipando attivamente alle operazioni di *peacekeeping* con uomini, mezzi e risorse finanziarie⁴¹, sull'Algeria sposò spesso la tesi francese favorevole a una soluzione bilaterale della questione.

La politica italiana fu allora influenzata in maniera determinante dalla questione altoatesina: il Paese cercò infatti di evitare un pericoloso precedente sia nel caso dell'intervento societario nel territorio del Katanga congolese, sia in merito alla proposta di un referendum per l'indipendenza in Algeria. Tuttavia, anche il ricono-

⁴⁰ Si trattava tuttavia di una Dichiarazione, le cui disposizioni non erano dunque giuridicamente vincolanti.

⁴¹ Tuttavia in occasione delle risoluzioni per l'intervento societario nel Katanga, il governo italiano si richiamò al principio della *domestic jurisdiction*, negando in pratica all'Onu le capacità operative sino ad allora ribadite.

scimento da parte della comunità internazionale di una sua attiva politica per la tutela dei diritti umani servì probabilmente a garantire all'Italia l'appoggio dei Paesi afroasiatici nella controversa questione altoatesina, dibattuta negli anni 1960-1961 in Assemblea Generale.

Alcuni caratteri ambigui della posizione italiana dinanzi al processo di decolonizzazione furono rilevabili anche nei rapporti con i regimi razzisti costituiti in Sudafrica e in Rhodesia del Sud. Soprattutto a partire dai primi anni Sessanta, alle ripetute dichiarazioni italiane a favore di azioni societarie solutrici delle crisi, non fecero seguito azioni concrete in tal senso, come il sostegno all'imposizione di sanzioni verso i due Paesi africani, contestate dall'Italia, e in generale dai Paesi occidentali, quanto a validità ed efficacia, senza contare i costanti rapporti politici, economici e commerciali mantenuti con quei regimi.

4. *Considerazioni conclusive*

Da questa sommaria ricostruzione appare evidente che la politica, prima in ambito europeo e in seguito all'interno dell'Onu, condotta dai governi italiani in materia di diritti umani rispose a identici obiettivi. Alla iniziale necessità di una riabilitazione del Paese all'indomani del ventennio fascista e dello sfacelo della seconda guerra mondiale subentrò il desiderio sincero, seppure condizionato da vari fattori, della nuova classe dirigente di favorire la protezione internazionale della dignità umana.

Se indubbio fu il partecipe coinvolgimento nei lavori di istituzione del Consiglio d'Europa e di alcune Agenzie Specializzate dell'Onu e il sostegno alla Convenzione europea sui diritti umani e alla normativa societaria in materia, tuttavia controversa appare la valutazione dell'efficacia e dell'organicità di tale politica. In entrambi gli ambiti, l'Italia contribuì in maniera incisiva nei lavori di elaborazione normativa, adoperandosi soprattutto come abile mediatore fra le parti, anche dinanzi a concrete situazioni aventi per oggetto gravi violazioni dei diritti umani. Con l'ammissione all'Onu e la partecipazione ai lavori della Commissione per i diritti umani e al Comitato Speciale sulla decolonizzazione, il Paese poté talvolta evidenziare la propria originalità e indipendenza rispetto al blocco occidentale, appoggiando o condannando con maggior vigore le istanze in materia di diritti umani dei Paesi di nuova indipendenza; un atteggiamento che diede dei buoni frutti con i PVS a livello di rapporti politico-diplomatici ed economici. Spesso tuttavia la sua azione risultò ambigua e contraddittoria, condizionata dalla realtà di media potenza del Paese e da numerosi fattori quali lo scenario bipolare, la questione altoatesina, i vincoli di solidarietà atlantica, l'apertura al Terzo Mondo, le necessità economico-commerciali dell'Italia e il peso ideologico.

Non si può tuttavia non considerare che, nel lasso di tempo esaminato, il processo di internazionalizzazione dei diritti umani era ancora in una fase "embrionale" e ciò si riflesse nella politica italiana al riguardo che registrò allora incoerenza, contraddizione e ambiguità. L'Italia ne pose però allora le basi, riconoscendo la necessità di una garanzia internazionale di tutela dei diritti umani e ancorandosi dunque saldamente alle politiche realizzate in chiave multilaterale in sede regionale e universale.

Bibliografia essenziale

- AKANDJI-KOMBE, J.F., LECLERC, S. (2001), (sous direction) *La Charte sociale européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- ARANGIO RUIZ, V. (1965), La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, *La Comunità Internazionale*, 20, n. 1, pp. 3-17.
- BARTOLE, S., CONFORTI, B., RAIMONDI, G. (2001), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam.
- BEDESCHI MAGRINI, A. (1997), *Le condizioni internazionali che favorirono l'ingresso dell'Italia nell'Onu*, in Id. (a cura di), *L'Italia e l'Onu. Esperienze e prospettive*, Padova, Cedam, pp. 7-33.
- BENVENUTI, L. (1961), *Le finalità sociali e politiche della Carta sociale europea*, Roma, Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
- BLACKBURN, R., POLAKIEWICZ, J. (2001), *Fundamental Rights in Europe: the European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, Oxford, Oxford University Press.
- BOCHICCHIO, G., DE LONGIS, R., DOLCI, F., RUSCIANI, P. (2000) (a cura di), *L'Italia e il Consiglio d'Europa. Bibliografia 1949-1999*, Roma, Carocci.
- BUERGENTHAL, T. (1988), *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul, West Publishing Co.
- BURBAN, J.L. (1996), *Le Conseil de l'Europe*, Parigi, Presses Universitaires de France.
- CANTONI, G.P. (2008), Lodovico Benvenuti: lo spirito della resistenza e l'anima dell'Europa, *Insula Fulcheria*, XXXVIII, B, pp. 239-256.
- CAPOGRASSI, G. (1957), *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*, in Id., *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Convenzione per la proscrizione del genocidio*, Padova, Cedam, pp. 9-19.
- CERNE, M. (2005) (a cura di), *I 60 anni della Sioi. Cronache e memorie*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- CHAKRAVARTI, R. (1958), *Human Rights and the United Nations*, Calcutta, Progressive Publishers.
- CONSIGLIO D'EUROPA (1954), *Piccolo manuale del Consiglio d'Europa*, Strasburgo, Direzione dell'informazione del Consiglio d'Europa.
- COSTA BONA, E., TOSI, L. (2007), *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia, Morlacchi.
- DE GUTTRY, A., PAGANI, F. (2005), *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Bologna, Il Mulino.
- DEFILIPPI, C., BOSI, D., HARVEY, R. (2006) (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- DI NOLFO, E. (1999), *La mancata ammissione dell'Italia all'Onu nel 1945-1947*, in LUCIANO TOSI (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, Cedam, pp. 181-188.
- GOMIEN, D., HARRIS, D., ZWAAK, L. (1996), *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Strasbourg, Council of Europe.
- GREEN, J.F. (1956), *The United Nations and Human Rights*, Menasha, George Banta Company Inc.
- JOHNSON, M.G. (1987), The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights, *Human Rights Quarterly*, 9, n. 1, pp. 19-48.
- LEONE, U. (1966), *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè.
- MADDALENA, P. (2008), La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e la Costituzione della Repubblica Italiana. Giudizio di equità e identità tra equità e diritto, *Pace diritti umani/ Peace Human Rights*, 5, n. 3, pp. 7-23.
- MARCHISIO, S., RASPADORI, F. (1995) (a cura di), *L'Italia e i diritti umani*, Padova, Cedam.
- MESSINEO, A. (1961), Dalla Convenzione sui diritti dell'uomo alla Carta sociale europea, *La Civiltà Cattolica*, 112, n. IV, pp. 29-41.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, SIOI (2005), *Obiettivo Onu: l'Italia e le Nazioni Unite, 1945-1955*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- ORSELLO, G.P. (2005), *Diritti umani e libertà fondamentali*, Milano, Giuffrè.
- PASTORELLI, P. (1999), *L'ammissione dell'Italia all'Onu*, in Luciano Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali. Diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, Cedam, pp. 189-200.
- PERFETTI, F. (2006), *L'ammissione dell'Italia alle Nazioni Unite: il ruolo della diplomazia italiana*, "La Comunità Internazionale", LXI, n. 2, pp. 245-275.

- PISTONE, S. (1988), *Italian Pressure Groups and Political Parties in the Discussion on European Union*, in WALTER LIPGENS, WILFRIED LOTH (edited by), *Documents on the History of European Integration: the Struggle for European Integration*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, pp. 132-268.
- POSO, V.A. (2003) (a cura di), *Carta sociale europea*, Pisa, ETS.
- PREDA, D. (2006): *Lodovico Benvenuti e l'Europa unita: il ruolo dell'insigne parlamentare cremasco nella costruzione della Comunità Europea*, Crema, Centro Editoriale Cremasco Libreria Buona Stampa.
- RAIMONDI, G. (2008, 2^a ed.), *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- SACCUCCI, A. (2002), *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, Cedam.
- SAVOIA, P. (2006) (a cura di), *Lodovico Benvenuti: un cattolico liberal democratico cremasco alla Costituente*, Crema, Leva Artigrafiche.
- SPERDUTI, G. (1950), La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, *La Comunità Internazionale*, V, n. 2, pp. 216-235.
- SUDRI, F. (1997, 4^a ed.), *La Convention européenne des Droits de l'Homme*, Paris, Presses Universitaires de France.
- TOSI, L. (2010) (a cura di), *Sulla scena del mondo. L'Italia all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1955-2009*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- ID. (2005), *Governo e diplomazia nell'Italia repubblicana: il confronto su alcune scelte di politica estera*, in Giorgio Petracchi (a cura di), *Uomini e nazioni. Cultura e politica estera nell'Italia del Novecento*, Udine, Gaspari, pp. 155-180.
- ID. (2004), Alle origini della politica estera della Repubblica. L'Italia e la nascita dell'Onu, *La Comunità Internazionale*, 59, n. 3, pp. 419-461.
- ID. (2000), Momenti e problemi della presenza italiana alle Nazioni Unite, *La Comunità Internazionale*, 55, n. 3, pp. 405-408.
- VARSORI, A. (1992), *Il Congresso dell'Europa dell'Aja (7-10 maggio 1948)*, in Sergio Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954. Atti del Convegno internazionale, Pavia 19-20-21 ottobre 1989*, Milano, Jaca book.
- VIERMAN, P. E. (1992), *The Rights of the Child and the Changing Image of the Childhood*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- VILLANI, A. (2007), *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, Padova, Cedam.
- WHITE, R. C.A., OVEY, C. (2010, 5^a ed.), *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press.

Tradizione e rinnovamento nella riflessione europeista della «Civiltà Cattolica» fra 1958 e 1978

Abstract

Tradition and Renewal in the Europeanist Thought of "La Civiltà Cattolica" between 1958 and 1978

In the absence of a solid archival base suitable for use as a valuable research tool for the politics of the Holy See during the second half of the twentieth century – due to the closure of the Vatican Secret Archives, only recently accessible until 1939 – many historians have turned to the observations elaborated in "La Civiltà Cattolica" as a possible 'auxiliary' source. Yet, among the abundant research on the matter, the close examination of international themes led by the college of writers in the years spanning from the end of the papacy of Pio XII in 1958, up until 1978, has not received sufficient attention. The brief remarks disclosed herein are not intended to bridge this historiographical gap, but rather to make use of the above publication to offer some thinking points for further archival confirmation that until today has not been possible. The research conducted has produced more than a few points on the composite character of the choice made by the editors of the prestigious publication in favour of European unity, where tradition and renewal would have been destined to clash, with a view to a moderate "updating", both theological and political in nature, of the traditional style that has been embraced by the publication since the 'Fifties.

1. Il "caso" della «Civiltà Cattolica»

Rivolgendosi agli ex alunni dei collegi gesuitici, riunitisi a Liegi dal 26 al 29 agosto 1970, il generale della Compagnia di Gesù, padre Pedro Arrupe¹, si era voluto soffermare sul futuro dell'Europa spronando i convenuti a considerare quanto mai urgente e imperativo il dovere, come cattolici, di non sottrarsi al faticoso lavoro che, fin dai primi anni del dopoguerra, aveva visto i fedeli della Chiesa di Roma in prima fila nell'edificazione del comune progetto europeista. «Io non insisterò mai abbastanza – osservava – esortando tutti i nostri ex alunni a partecipare, nei limiti delle loro rispettive possibilità, ma attivamente e con una grande speranza nel cuore alla creazione di un'Europa in cui una tradizione spirituale estremamente ricca e varia di pensiero, di organizzazione e di fervore mistico, verrà a umanizzare e universalizzare le innumerevoli potenzialità della tecnica nella conquista del mondo». Aggiungeva poi riferendosi al magistero europeista di papa Montini²: «Come ricorda il papa

¹ Su Pedro Arrupe (*Bilbao 1907-Roma, 1991*), generale della Compagnia di Gesù dal 1965 al 1983, si veda GIACOMO MARTINA, *Una biografia di Pedro Arrupe*, in «Humanitas», 49 (1994), pp. 545-548; ID., *Storia della Compagnia di Gesù in Italia*, Brescia, Morcelliana, 2003, pp. 363-386.

² Sul magistero europeista di Paolo VI esistono interessanti studi per lo più dedicati al periodo del pontificato (1963-78) e al precedente episcopato milanese (1954-63). A causa dell'obiettiva scarsità di materiale (in particolare per gli anni 1939-54), risultano tuttavia ancora poche le ricerche sull'argomento che si siano concentrate sulla fase giovanile di mons. Montini e sull'importante periodo da egli vissuto in Segreteria di Stato accanto a papa Pio XII. In proposito si vedano *Paul VI et la vie internationale*, Brescia-Roma, Studium, 1992; GIOVANNI BATTISTA MONTINI, *Discorsi e scritti milanesi, 1954-1963*, edizione coordinata da Xenio Toscani, Brescia, Istituto Paolo VI, 1997; Ferdinando Citterio, Luciano Vaccaro (a cura di), *Montini e l'Europa*, Brescia, Morcelliana, 2000.

nella recente lettera al card. Roy, i cristiani, partecipando al destino dell'umanità nel corso della storia, sono tenuti a far sentire la testimonianza della potenza dello Spirito Santo, operando al servizio dei loro fratelli "in quei punti in cui sono in giuoco la loro esistenza e il loro avvenire". L'Europa è certamente uno di questi punti».

Le parole pronunciate dal generale dell'ordine gesuitico erano puntualmente registrate a pochi mesi di distanza da «La Civiltà Cattolica» che non aveva mancato di prendervi spunto per addentrarsi in un interessante articolo a firma del padre Giovanni Rulli³ in cui, con un'evidente novità rispetto alla linea degli anni passati, l'autore aveva espresso alcune interessanti considerazioni sul carattere "religioso" di quell'"euro-peismo cattolico"⁴ di cui tanto si era parlato già dall'immediato dopoguerra.

A dire il vero, se si considera lo sviluppo conosciuto dalla riflessione europeista in cui tradizionalmente la testata gesuitica si era riconosciuta fin dai primi anni Cinquanta, la vera originalità dell'intervento risiedeva anzitutto in una novità di linguaggio in gran parte inedito rispetto al recente passato. Ad esempio, alla classica accezione di diritto naturale, soventemente interpretato nei decenni precedenti come criterio cardine del sistema internazionale, si sostituivano ora concetti più confacenti al lessico neotestamentario come quello di "testimonianza". «Il messaggio cristiano – commentava in proposito p. Rulli – non ha soluzioni specifiche ai problemi politici, ma permette di dare un giudizio sulle soluzioni e di orientare la libertà verso certe direzioni a preferenza di altre [...]. Nello sforzo del superamento dei nazionalismi e degli Stati storici, la testimonianza dei cristiani è chiamata ad indicare il metodo che occorre seguire per liberare la società da quelle forme politiche che tendono, in una maniera o in un'altra, all'assolutizzazione egoistica dello Stato» (Rulli, *I valori cristiani e l'unità europea*, in «La Civiltà Cattolica», [d'ora in poi CC], 1971, IV, pp. 599-607).

Prescindendo da un più complessivo esame degli svariati stimoli che i brevi passi citati potrebbero offrire per ulteriori approfondimenti filologici, basti registrare come la stessa forma stilistica di queste pagine risalti per un modulo espressivo ormai ispirato a categorie nuove, proprie di una teologia e di un'ecclesiologia che, con il Concilio Ecumenico Vaticano II, avevano scelto senza ambiguità di guardare con fiducia al futuro dell'umanità⁵. Lo stesso lessico rivelava l'anelito di rinnova-

³ Nato nel 1918 e ordinato sacerdote a Napoli nel 1947, Giovanni Rulli è attualmente fra gli scrittori emeriti de «La Civiltà Cattolica». Fra le sue opere più recenti, tutte dedicate ai temi internazionali, si segnalano *Per un'Europa senza frontiere: da Yalta a Helsinki*, Roma, Adnkronos libri, 1986; *Libano: dalla crisi alla pax siriana: una complessa pedana sullo scacchiere mediorientale*, Torino, Società editrice internazionale, 1996; *Lo Stato d'Israele: democratico, intransigente, provvidenziale, ambiguo*, Bologna, Roma, La civiltà cattolica, 1998.

⁴ Fra l'abbondante bibliografia si veda PIETRO CONTE (a cura di), *I Papi e l'Europa: Documenti (Pio XII, Giovanni XXIII, Paolo VI)*, Torino, Leumann, Elle Di Ci, 1978; PHILIPPE CHENAUX, *Une Europe vaticaine? entre le plan Marshall et les traités de Rome*, Bruxelles, Ciaco, 1990; Carlo Meneguzzi Rostagni, *Il Vaticano e la costruzione europea*, in ENNIO DI NOLFO, ROMAIN H. RAINERO, BRUNELLO VIGEZZI (a cura di), *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, Settimo Milanese, Marzorati, 1992, pp. 143-172; ALFREDO CANAVEIRO, JEAN DOMINIQUE DURAND (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Milano, Unicopli, 1999.

⁵ Per un inquadramento generale della tematica si rinvia ad alcune opere, uscite a cavallo del Concilio, in cui è ampiamente documentato lo sviluppo degli studi teologici e biblici rispetto alla cosiddetta teologia manualistica, tipica degli anni passati. In merito si consulti anzitutto l'*Introduzione*, a firma dei coordinatori Johannes Feiner, Magnus Löhrer, di un'opera destinata a segnare la riflessione di questi anni: *Mysterium salutis*, I, Queriniana, Brescia, 1969, pp. 5-30. Si veda inoltre

mento di una cultura cattolica che in questi anni, fin anche nelle sue voci più austere ed autorevoli, come appunto la storica rivista di via Ripetta, aveva inteso illustrare al mondo contemporaneo il cammino di una Chiesa che – per dirla con le celebri parole di Giovanni XXIII – aveva scelto di rigettare le tesi di quei «profeti di sventura che», nei lunghi decenni precedenti, non avevano perso l'occasione per annunciare «eventi sempre infausti, quasi che incombesse la fine del mondo»⁶. L'evidente novità di linguaggio conosciuta durante la stagione postconciliare da «La Civiltà Cattolica» è dunque solo l'aspetto forse più riconoscibile di una lenta «evoluzione» a cui la linea editoriale della prestigiosa testata non sarebbe stata esente neppure rispetto ai temi europei durante il lungo e complesso ventennio che si intende studiare in questa sede, compreso fra la scomparsa di Pio XII, nel 1958, e la fine del pontificato montinianiano nel 1978.

Il ricorso ad una categoria interpretativa, come appunto quella di «evoluzione», non è fuori luogo se si considera come il cauto tentativo di aggiornamento che si tenterà di documentare per gli anni presi in esame, fondasse le proprie origini nel bisogno da parte della rivista di smarcarsi da alcune «premesse» intellettuali e politiche che avevano finito per appiattirne la disamina sulle posizioni più conservatrici presenti in seno al cattolicesimo italiano durante il pontificato pacelliano⁷. Da qui l'interesse della storiografia⁸ per il «caso» della rivista, unanimemente considerata

*l'Introduzione all'ultimo volume della medesima opera in cui è pubblicato un lessico di ben 891 pagine dedicato ai teologi del XX secolo: *Mysterium salutis*, XII, 1978, pp. XIII-XXVII. Si consultino anche, nella traduzione italiana, i lavori di alcuni teologi protagonisti del Vaticano II: JOSEPH RATZINGER, *Problemi e risultati del Concilio Vaticano II*, Brescia, Queriniana, 1967; ID., *Il nuovo popolo di Dio*, Brescia, Queriniana, 1971, particolarmente pp. 83-350; GIUSEPPE COLOMBO, *L'insegnamento della teologia dogmatica alla luce del Concilio Vaticano II*, in «La Scuola Cattolica», 95 (1967), pp. 3-33; YVES CONGAR, *Un popolo messianico: la Chiesa, sacramento di salvezza, la salvezza e la liberazione*, Brescia, Queriniana, 1976, particolarmente pp. 13-94. Fra le ricostruzioni storiche si rinvia a ANNIBALE ZAMBARBERI, *I concili del Vaticano*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 1995, in particolare pp. 135-155; ALBERTO MELLONI, *Gli anni Settanta della Chiesa cattolica. La complessità nella recezione del Concilio*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, atti del ciclo di convegni, Roma novembre e dicembre 2001, vol. II, *Culture, nuovi soggetti, identità*, a cura di Fiamma Lussana, Giacomo Marramao, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 201 e ss.. Per una visione d'insieme su questi temi si consultino anche alcuni contributi apparsi in un'opera generale: MAURILIO GUASCO, *Seminari, clero e congregazioni religiose*; MAURO PESCE, *Il rinnovamento biblico*; ROSINO GIBELLINI, *Il cammino della teologia*; GIANNINO PIANA, *I nuovi temi della morale*, in *La Chiesa del Vaticano II 1958-1978*, a cura di Maurilio Guasco, Elio Guerriero, Francesco Traniello, vol. XXV/2 della *Storia della Chiesa* (Fliche-Martini), San Paolo, Cinisello Balsano, 1994, rispettivamente pp. 30-80, 167-217, 218-249, 272-304.*

⁶ Come noto, la celebre espressione venne usata da Giovanni XXIII in occasione della solenne apertura del Concilio Ecumenico Vaticano II. In proposito si veda ALBERTO MELLONI, *L'allocuzione "Gaudet Mater Ecclesia" (11 ottobre 1962). Sinossi critica dell'allocuzione*, in *Fede, Tradizione, Profezia. Studi su Giovanni XXIII e sul Vaticano II*, Brescia, Morcelliana, 1984, pp. 221-283.

⁷ Per un inquadramento generale FRANCESCO TRANIELLO, *Pio XII, la seconda guerra mondiale e l'ordine postbellico*; ANDREA RICCARDI, *Pio XII. Un decennio difficile (1948-1958)*, in *I cattolici nel mondo contemporaneo (1922-1958)*, a cura di Maurilio Guasco, Elio Guerriero, Francesco Traniello, vol. XXIII della *Storia della Chiesa* (Fliche-Martini), San Paolo, Cinisello Balsano, 1991, rispettivamente pp. 65-103, 104-128.

⁸ Per un quadro di riferimento sulla riflessione elaborata in questi anni dalla rivista gesuitica si rinvia a ROBERTO SANI, *Da De Gasperi a Fanfani: La Civiltà Cattolica e il mondo cattolico italiano nel secondo dopoguerra, 1945-1962*, Brescia, Morcelliana, 1986; ID., «La Civiltà Cattolica» e la politica italiana nel secondo dopoguerra, Milano, Vita e Pensiero, 2004; LUCIANO TRINCIA, *La Civiltà*

la "voce ufficiosa" del pensiero vaticano e l'espressione più significativa di una specifica cultura che aveva fatto della scelta fieramente anticomunista da sempre professata, il *discrimen* privilegiato per ogni ulteriore valutazione sulla vicenda italiana ed internazionale⁹.

Non a caso, lo storico della «Civiltà Cattolica», il padre Angelo Martini¹⁰, abbozzando nel 1958 un primo bilancio sul lungo pontificato pacelliano appena concluso, aveva dovuto convenire su questa diagnosi: il grande problema che aveva preoccupato più di ogni altra cosa Pio XII e le cerchie ecclesiastiche a lui più vicine, era coinciso con il comunismo internazionale, da egli «incontrato sul suo cammino [...], nella sua organizzazione politica internazionale e nelle attuazioni di partito nelle singole nazioni», ma verso cui «il suo atteggiamento fondamentale [sarebbe rimasto] fermamente negativo» (Martini, *Il pontificato di Pio XII*, in CC, 1958, IV, pp. 233-246).

L'obiettiva considerazione celava evidentemente un giudizio misto di riconoscenza e approvazione verso le scelte ideali di un pontefice di cui la rivista non aveva esitato a farsi fedele portavoce nella persona dei suoi principali scrittori (*In morte di papa Pio XII*, in CC, 1958, IV, pp. 121-125): da Antonio Messineo¹¹, ad Angelo Brucculeri¹², al suo direttore Giacomo Martegani¹³, vicinissimo a papa Pa-

Cattolica, la Democrazia "naturaliter christiana" e la paura del comunismo (1943-1948), Roma, Editori Riuniti, 1987; GIUSEPPE DE ROSA, *La Civiltà Cattolica, 150 anni al servizio della Chiesa: 1850-1999*, Roma, «La Civiltà Cattolica», 1999; MARCO IMPAGLIAZZO (a cura di), *La nazione cattolica: Chiesa e società in Italia dal 1958 a oggi*, Milano, Guerini e Associati, 2004

⁹ Utili considerazioni sul legame fra anticomunismo e scelta occidentale nel caso de «La Civiltà Cattolica», sono contenute in GIORGIO RUMI, *Un antiamericanismo di «La civiltà Cattolica»?*, in PIERO CRAVERI e GAETANO QUAGLIARIELLO, *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004, pp. 309-324. Sull'anticomunismo della rivista gesuitica si segnalano ANTONIO MESSINEO, *Comunismo*, in *Enciclopedia Cattolica*, IV, col. 143; ANGELO BRUCCULERI, *Il comunismo*, Roma, 1944, ID., *Il vero volto del comunismo*, Roma, 1953; ID., *Comunismo e cattolicesimo*, in CC, 1953, IV, p. 75 e ss. Per un quadro più generale A. RAVÀ, *L'atteggiamento della Chiesa di fronte al comunismo dal 1946 al 1949*, in «Il diritto ecclesiastico», I (1960), p. 397 e ss.

¹⁰ Storico di fama internazionale per i propri studi sulla Chiesa contemporanea e collaboratore de «La Civiltà Cattolica», il nome p. Angelo Martini resta legato alla pubblicazione degli *Actes et documents du Saint-Siège relatifs à la seconde guerre mondiale*, lavoro affidatogli, insieme ai padri Pierre Blet, Burkhard Schneider e Robert Graham, da Paolo VI in risposta alle critiche emerse intorno alla fine degli anni Sessanta sull'operato di papa Eugenio Pacelli durante la seconda guerra mondiale. Per un profilo sul personaggio se ne veda il necrologio in «Notizie dei Gesuiti d'Italia», 15 (1982), pp. 77-78.

¹¹ Antonio Messineo (1897, Bronte, Catania-1978, Roma) fu fra gli autori de «La Civiltà Cattolica» che più si dedicarono ai temi concernenti il processo di integrazione europea. Sul personaggio si veda GIORGIO CAMPANINI, *Antonio Messineo*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia, 1860-1980*, II, I Protagonisti, Casale Monferrato, 1982, pp. 371-374.

¹² Esperto di temi sociali per «La Civiltà Cattolica» sin dagli anni Venti e Trenta, Angelo Brucculeri (1879-1969) unì alla competenza in tali discipline un'avversione radicale nei confronti delle dottrine socialiste e comuniste. Tale posizione, alla fine degli anni Sessanta, lo relegò in una posizione marginale all'interno della rivista. Su di lui si veda GIORGIO CAMPANINI, *Angelo Brucculeri*, in *Dizionario storico del Movimento Cattolico in Italia. Le figure rappresentative*, Casale Monferrato, Marietti, 1984, pp. 134-135. Interessante è anche il profilo offerto dall'amico Antonio Messineo, *Un sociologo di vocazione – il p. Angelo Brucculeri S.J.*, in CC, 1970, I, pp. 214-223.

¹³ Egli mantenne la carica di direttore della rivista sino al 1955. Sul personaggio L. DAINELLI, *Ricordo di un grande sacerdote italiano, padre Giacomo Martegani*, in «Rivista di studi politici

celli con cui era solito incontrarsi per scambi di opinioni sui problemi editoriali via via emersi, finendo il più delle volte per raccogliergli, non senza condividerle, le confidenze e i severi giudizi sulla politica centrista¹⁴. Prescindendo da più approfondite considerazioni sulla linea culturale e politica seguita da «La Civiltà Cattolica» in questi anni, resta l'evidente lontananza fra gli ambienti gesuitici più aperti dell'Università Gregoriana, rispetto agli scrittori della rivista, sicuramente posizionati in senso quanto mai tradizionalista¹⁵, fino al punto di rivelarsi – come è arrivato a notare Giacomo Martina – «più conservatori e contrari alla politica di De Gasperi di quanto auspicasse lo stesso Pio XII»¹⁶.

Anche la sincera adesione manifestata fin dall'immediato dopoguerra verso i progetti in favore dell'unità europea¹⁷, finì quindi per rimanere condizionata da tale anticomunismo quasi ossessivo¹⁸. Non trascurabile restava inoltre l'incapacità da parte dei gesuiti romani di ancorare simile opzione a considerazioni intellettuali desunte dalla cultura contemporanea. A dire il vero, le ragioni di una simile scelta editoriale – tesa ad accantonare ogni possibile discussione di carattere intellettuale sul futuro dell'Europa¹⁹ – erano chiarite dallo stesso padre Messineo che ne aveva spiegato le ragioni con la necessità, per una rivista come «La Civiltà Cattolica», di «mettere da parte» un'analisi esclusivamente culturale, «per volgere l'attenzione alla crisi politica dell'Europa», la sola – dal suo punto di vista – che si sarebbe potuta analizzare su basi certe ed empiriche (Messineo, *La crisi dell'Europa contemporanea*, in CC, 1956, IV, pp. 249-259).

internazionali», 1981, pp. 394-411. In merito al periodo della sua direzione: G. MARTINA, *Storia della Compagnia di Gesù...*, cit., pp. 303-314.

¹⁴ *Ibidem.*, 304.

¹⁵ In proposito si vedano ad esempio R. SANI, «La Civiltà Cattolica» e la politica italiana..., cit., p. 6 e ss.; AGOSTINO GIOVAGNOLI, *Le premesse della ricostruzione: tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*, Milano, Nuovo Istituto Editoriale Italiano, 1982, p. 131 e ss. Si deve tuttavia ricordare che Martina tende a smussare l'assunto senza però arrivare a negare del tutto la differenza fra il collegio degli scrittori di «Civiltà Cattolica» e i gesuiti che in quegli anni reggevano l'Università Gregoriana. Cfr. G. MARTINA, *Storia della Compagnia di Gesù...*, cit., pp. 306-308.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 302.

¹⁷ Basti ricordare che già dal marzo del 1948 gli scrittori della rivista si erano prodigati a spronare i credenti a farsi «fedeli agli ammonimenti del papa, [assecondando] ogni iniziativa, ogni sforzo diretto all'unione, qualunque essa [fosse], non essendo in questo movimento secondi a nessuno [...]», cfr. A. MESSINEO, A. BRUCCOLERI, *Per un miglior domani dell'Europa*, in CC, 1948, III, pp. 449-462 e pp. 602-612.

¹⁸ Emblematica era la severa analisi che p. Messineo non avrebbe esitato ad applicare alla caduta della CED, in cui il ragionamento era tutto proiettato in funzione anti-sovietica con il risultato di sottovalutare le contraddittorietà emerse nel composito fronte che a Parigi aveva affossato la Comunità Europea di Difesa (CED). Cfr. ANTONIO MESSINEO, *L'Europa alla deriva?*, in CC, 1954, IV, pp. 3-14.

¹⁹ Prescindendo, per ragioni di spazio, da un confronto con riviste cattoliche coeve, basti menzionare il caso della bresciana «Humanitas», dalle cui pagine i temi europei sarebbero stati affrontati in una dimensione indubbiamente più attenta agli aspetti culturali e teologici, rispetto a quelli politici su cui invece aveva scelto di concentrarsi in questa fase «La Civiltà Cattolica». È emblematica in tal senso l'attenzione riservata dalla rivista bresciana, durante i primi anni Cinquanta, al dibattito su di un concetto, ampiamente sviscerato, come quello legato all'idea di Europa. In proposito mi permetto di rinviare alle mie brevi considerazioni contenute in *Il dibattito sull'idea d'Europa nelle riviste cattoliche italiane. Il caso di «Humanitas» (1946-1950)*, in FEDERICA DI SARCINA, LAURA GRAZI, LAURA SCICHLONE (a cura di), *Res Europae. Attori, politiche e sfide dell'integrazione europea*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2010, pp. 55-66.

Un primo indizio sulle "fonti" intellettuali della rivista si può tuttavia desumere dal bisogno di ricorrere a concetti spesso acriticamente ereditati dagli anni Venti e Trenta, come dimostrava l'ostinato e finanche ripetitivo richiamo, per affrontare i temi internazionali, al solo Taparelli D'Azeglio²⁰, passando sotto silenzio molti dei pensatori e dei movimenti contemporanei che avevano affrontato l'argomento, accostati, nel migliore dei casi, con semplice sufficienza²¹.

In merito al periodo che si intende esaminare, è infine utile precisare che la scelta di delimitare l'arco cronologico della presente indagine al 1978 non è casuale. Proprio in quell'anno, infatti, scompariva padre Antonio Messineo, ricordato dall'amico e confratello padre Mondrone come un «gesuita all'antica», formatosi all'insegna del pensiero di Tommaso d'Aquino e del padre Taparelli (Mondrone, *Ricordo del padre Antonio Messineo*, in CC, 1978, II, pp. 468-473). Come si vedrà, la sua riflessione sui problemi internazionali e sociali, insieme alla denuncia quasi ossessiva del pericolo comunista nel primo dopoguerra ed, infine, sui primi promettenti passi della costruzione in senso federale dell'unità europea, avrebbe contraddistinto la disamina della «Civiltà Cattolica» per tutti gli anni Cinquanta, condizionando, inevitabilmente nel bene ma anche con i suoi non pochi aspetti di ambiguità, i lunghi decenni successivi. Il 1978 segna però anche la fine del pontificato di Paolo VI²², non a caso descritto da padre Bartolomeo Sorge, vera "nuova voce" all'interno della testata, come un papa invisibile sia ai «conservatori» che ai «progressisti», a cui però la storia avrebbe certamente riconosciuto la capacità di indicare alla Chiesa il giusto punto di sintesi fra modernità e passato, tradizione e rinnovamento (Sorge, *In memoria di Paolo VI*, in CC, 1978, III, pp. 350-359).

Entrambi i personaggi – sicuramente così diversi, se non addirittura fra loro intellettualmente "alternativi" – avrebbero condizionato con la loro riflessione e con la cultura religiosa e "politica" di cui si erano fatti voce durante il lungo arco temporale che li aveva visti protagonisti della vicenda ecclesiale contemporanea, il lento ma inevitabile sviluppo che avrebbe caratterizzato la vita del cattolicesimo italiano, il suo approccio ai temi internazionali ed europei e, di conseguenza, la linea della stessa rivista²³.

²⁰ Fratello di Roberto e Massimo, il gesuita Luigi Taparelli d'Azeglio (Torino 1793-Roma 1862) influenzò con il suo pensiero filosofico e giuridico incentrato sul concetto di diritto naturale, la riflessione del cattolicesimo contemporaneo. Per un'introduzione al suo pensiero si veda la voce omonima in *Grande Dizionario Enciclopedico*, vol. XIX, Torino, UTET, 1991, p. 727.

²¹ Fra i passi a suffragio di quanto detto basti citare in questa sede la recensione che sempre p. Messineo riservava nel 1951 al lavoro di ALTIERO SPINELLI, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, dove, se si dichiarava «con l'autore», ammettendo che «se l'Europa vuole sopravvivere e conservare la propria civiltà, deve unirsi, abbattendo lentamente le barriere nazionali che la dividono», non nascondeva però una qualche diffidenza per il passato nelle file comuniste del leader federalista, forse colpevole di «una certa indefinita simpatia» per i movimenti progressisti europei. Cfr. Antonio Messineo, recensione a ALTIERO SPINELLI, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1951, in CC, 1951, IV, p. 575.

²² Per un'introduzione al pontificato di Paolo VI, fra la copiosa bibliografia, si rimanda a ANTONIO ACURBI, *Il pontificato di Paolo VI*, in *La Chiesa del Vaticano II...*, vol. XXV/1, pp. 58-99.

²³ Utili considerazioni sul rapporto fra tradizione e rinnovamento in merito alla riflessione europea dei cattolici italiani, sono ad esempio rintracciabili in GIORGIO RUMI, *Opportunismo e profezia. Cultura cattolica e politica estera italiana 1946-1963*, in «Storia Contemporanea», XI (1981), n. 4-5, p. 811 e ss.; ALFREDO CANAVERO, *Da Pio XII a Giovanni Paolo II: Europa, federalismo ed ecumenismo*,

Ponendosi idealmente sulla scia delle autorevoli ricerche che già si sono dedicate alla disamina europeista condotta da «La Civiltà Cattolica» durante gli anni Cinquanta²⁴, le brevi considerazioni che seguiranno non si propongono certo di esaurire l'esame di una fonte su cui, per altro, ad oggi non sono completamente accessibili valide basi archivistiche. L'intento – in vista di auspicabili futuri approfondimenti – è invece quello di offrire alcuni spunti di riflessione su di un periodo ancora quasi inesplorato, concentrandosi non tanto sullo sviluppo di una linea politica destinata a rimanere pressoché la stessa nel corso di tutti questi anni, quanto piuttosto di soffermarsi sulle tappe di un aggiornamento intellettuale e religioso a cui non sarebbe stata esente neppure la cultura europeista dei gesuiti romani.

2. La "stagione giovannea".

La fine del lungo pontificato pacelliano non poteva non dischiudere anche per la rivista gesuitica nuove prospettive, suggerendo la necessità, inizialmente forse solo percettibile, di riformulare e modernizzare la linea sino ad allora seguita. Gli anni della così detta "stagione giovannea", compresi fra 1958 e 1963²⁵, furono così segnati dal tentativo di ripensare le scelte fino ad allora seguite, non senza difficoltà, lentezza e contraddittorietà, forse anche determinate dai cambi di direzione conosciuti dalla testata. Il primo sostituto di padre Martegani, il siciliano padre Calogero Gliozzo²⁶ – direttore fra 1955 e 1959 –, si sarebbe infatti rivelato inadatto a gestire un'istituzione culturale come la rivista, forse anche a motivo, come ricorda sempre Giacomo Martina, dell'assenza da parte sua della sufficiente preparazione²⁷. Il risultato fu che in questo periodo la linea editoriale sarebbe divenuta ancora più conservatrice che in passato. Solo la nomina nel 1959 del più moderato p. Roberto Tucci, rimasto in carica sino al 1973, avrebbe aperto un nuovo corso nella produzione della rivista, contribuendo gradualmente a ridimensionare il peso delle voci che negli anni precedenti ne avevano pesantemente condizionato la riflessione.

Indicativi sono in proposito i silenzi della «Civiltà Cattolica» durante la stagione dell'apertura a sinistra²⁸, non affrontata per non dover sconfessare le scelte

in DANIELA PREDÀ, CINZIA ROGNONI VERCELLI (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo: l'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005, vol. II, pp. 943-971.

²⁴ Fra i pochi studi al riguardo, è fondamentale il lavoro di Ennio Di Nolfo in cui l'esame dei problemi internazionali condotta da «La Civiltà Cattolica» è però limitato ai primi anni del dopoguerra: E. DI NOLFO, «La Civiltà cattolica» e le scelte di fondo della politica estera italiana nel secondo dopoguerra, in «Storia e politica», X (1971), II, pp. 187-239. Sul periodo appena successivo si veda E. BRESSAN, *L'Europa dal fallimento della CED ai trattati di Roma nelle riviste gesuitiche di Italia, Francia e Inghilterra*, in A. CANAVERO, J.D. DURAND (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, cit., pp. 293-309.

²⁵ Per una contestualizzazione generale GIUSEPPE ALBERIGO, *Il pontificato di Giovanni XIII*, in *La Chiesa del Vaticano II...*, vol. XXV/1, pp. 15-57.

²⁶ Direttore dal 1955 al 1959, p. Calogero Gliozzo (1904-1993) proveniva dallo studentato di Messina di cui era stato rettore. In proposito R. SANI, «La Civiltà Cattolica» e la politica italiana..., cit., pp. 131-134, 143 e ss.; G. Martina, *Storia della Compagnia di Gesù...*, cit., p. 306.

²⁷ *Ibidem.*, pp. 301-314.

²⁸ In merito a questi anni vanno tuttavia ricordati i tentativi di p. Messineo di stabilire un dialogo con il Partito Socialista Italiano probabilmente nella speranza di «un accordo in funzione anticomunista». Sull'interpretazione di tali contatti – verosimilmente ignoti al direttore della rivista – si è soffermato

compiute durante gli anni precedenti o, altrettanto significativa, appare la decisione, recentemente confermata dalla testimonianza dell'attuale direttore p. Salvini, di porre a 65 anni l'età per far parte del consiglio di redazione in modo tale da smorzare le diffidenze dei padri più anziani verso il Concilio Ecumenico da poco indetto.

Anche la disamina sui temi europei sarebbe stata quindi influenzata dal travaglio conosciuto dalla testata in questi anni. Indicativo in proposito è l'articolo a firma dell'onnipotente Messineo che ai primi del 1958, sicuramente intravedendo i segnali di una sempre più decisa emarginazione della rivista all'interno del mondo cattolico, si affrettava a rivendicare con forza la legittimità della linea seguita sui problemi internazionali. Nel passo, non a caso dedicato alla NATO e al problema della sicurezza europea, egli pareva non recedere sui passi compiuti ma quasi rilanciare, evidenziando come la battaglia per l'unità europea e la lotta contro il comunismo internazionale dovessero ancora considerarsi strettamente correlate. Scriveva: «La questione che alle nazioni libere allora si presentava con carattere di urgenza era molto semplice nei suoi termini: o unirsi, per arrestare l'espansione aggressiva del comunismo, o perire l'una dopo l'altra sotto l'irresistibile avanzata delle forze sovietiche».

Il gesuita sembrava insomma dire che l'opzione fieramente anticomunista di quei giorni dovesse ancora essere considerata una scelta obbligata a cui le nazioni europee occidentali, ieri come ora, non avrebbero potuto sottrarsi, «sebbene – ammetteva – le contingenze storiche del momento costrinsero a dare un rilievo particolare all'aspetto militare del problema della sicurezza [...]». Il saggio, insolitamente prodigo nell'offrire utili spunti per una più complessiva ricostruzione storica della vicenda del recente passato, si mostrava infine particolarmente attento ad individuare nel pensiero cattolico l'origine più autentica di quei «principi di convivenza internazionale che oggi vengono accolti dalle nazioni ma non sono una novità per il pensiero cattolico. Essi – si precisava subito dopo – hanno fatto sempre parte della sua tradizione dottrinale e sono stati costantemente inculcati dalla suprema autorità della Chiesa ed in modo particolare da Pio XII» (Messineo, *La NATO e il problema della sicurezza*, in CC, 1958, I, pp. 113-125). Ancora una volta, come un antico ricordo mai sopito, emergeva dunque dalle parole di Messineo il bisogno di rimarcare l'autosufficienza della dottrina cattolica rispetto alle pur nobili soluzioni offerte da altre scuole di pensiero.

L'articolo è interessante perché coincide con un periodo in cui si può registrare una particolare virulenza da parte dei gesuiti romani, impegnati, in questi ultimi scorcii della stagione pacelliana, a difendere le "posizioni conquistate" nel panorama del mondo ecclesiale. I punti fermi da cui non arretrare erano perciò riassumibili nel binomio, da sempre caro a Messineo, che aveva unito la lotta al comunismo internazionale all'opposizione per qualsiasi arretramento su possibili svolte a sinistra sul piano interno. Più che ad un attacco verso i nemici di sempre, sembra tuttavia di assistere, forse per la prima volta in termini così evidenti, ad un ultimo tentativo di "resa dei conti" contro quanti, all'interno del fronte cattolico, già da tempo, avevano dato segni di considerare superata la linea degli anni precedenti.

ROBERTO SANI, «*La Civiltà Cattolica*» e la politica italiana..., cit., pp. 144-147. Una conferma in tal senso arriva inoltre dai diari di PIETRO NENNI, *Tempo di guerra fredda. Diari 1943/1956*, Milano, 1981, pp. 655-656.

In un altro articolo dei primi mesi del '58, dall'indicativo titolo *L'Unione Europea e il comunismo internazionale*, il gesuita siciliano era ancora più esplicito. Dopo essersi felicitato per la veloce ratifica dei Trattati di Roma da parte dei parlamenti nazionali, Messineo non rinunciava infatti a mettere in guardia dall'«azione sabotatrice» dei partiti comunisti occidentali e dalle menzognere promesse di pace che il nuovo corso sovietico parevano millantare. L'imperativo era insomma «dubitare della loro sincerità, intravedendone i secondi fini, e intanto non rallentare la lotta contro i disegni di dominazione mondiale, con i mezzi consentiti dalla legge, all'interno delle nazioni, e con una politica comune, concordata e vigorosa, nel più ampio settore della comunità internazionale» (Messineo, *L'Unione Europea e il comunismo internazionale*, in CC, 1958, I, pp. 337-348).

Nei mesi successivi «La Civiltà Cattolica» si sarebbe quindi prodigata nel dimostrare le proprie tesi, soffermandosi con particolare acribia sull'originalità della nuova creatura europea nata dai Trattati di Roma, di cui non si mancava di evidenziare il carattere misto, non assimilabile né al modello capitalista, di impronta nord-americana, né a quello statalista di ispirazione socialista. L'intento di rimarcare come la storia sembrasse dare ragione alle tesi sino ad allora avallate dalla rivista, portava l'autore a cimentarsi in una lunga e scrupolosa analisi sugli aspetti istituzionali, economici e giuridici dei Trattati di Roma²⁹.

Pur evidenziando i limiti politici insiti nell'assetto istituzionale della nuova creatura europea, Messineo tendeva quindi a mettere in luce il carattere «anticipatore» dei Trattati sottoscritti, quasi che gli accordi di Roma celassero in sé il germe di un nuovo concetto di comunità. Spiegava, rivelandosi come sempre debitore nei confronti del pensiero taparelliano: «Piuttosto che considerare il mercato comune come una comunità, la quale sarà pienamente compiuta quando dall'unione sul campo economico emergerà quella politica, è meglio più modestamente valutarlo come un mezzo idoneo a produrla nell'avvenire [...]. La teoria dei fatti sociali produttori di senso sociale, sulla quale il Taparelli costruì la sua concezione *etnarchica* della comunità delle genti, vedendo nella storia dei suoi tempi i segni premonitori di una vera società dei popoli ha un suo valore. Il fatto associativo, quale è indubbiamente il mercato comune, fondendo le barriere commerciali [...], potrà anche fondere le cortine psicologiche, conducendole a costruire una vera, integrale comunità continentale» (Messineo, *La Comunità Economica*, in CC, 1958, II, pp. 3-13). L'annotazione, certo già presente negli scritti di Messineo, non è comunque da sottovalutare anzitutto per l'articolata disamina qui sviluppata, forse per la prima volta, su di un piano più intellettuale che di mera analisi politica. Per il momento simili considerazioni sarebbero però state destinate ad inserirsi nella linea marcatamente conservatrice conosciuta dalla rivista nel biennio 1958/59.

A tale indirizzo può ascriversi l'impegno profuso dai padri Martini e Mondrone nel confutare, con obiettiva acribia storiografica, ogni possibile ombra gravante sulle scelte dei vertici vaticani durante i difficili anni fra le due guerre e nel primissimo dopoguerra³⁰. Sempre il p. Martini si prodigava ad esempio in un'appassio-

²⁹ Cfr. ANTONIO MESSINEO, *Liberismo o dirigismo?*, in CC, 1958, I, pp. 449-461.

³⁰ Cfr. DOMENICO MONDRONE, *Padre Agostino Gemelli e la cultura cattolica in Italia*, in CC, 1958, IV, pp. 596-607; ANGELO MARTINI, *Pio XI e la Conciliazione nei documenti Pacelli*, in CC, 1959, I, pp. 449-466; ID., *L'ultima battaglia di Pio XI. Il "vulnus" del Concordato*, 1959, III, pp. 572-590.

nata difesa della storia del popolarismo sturziano di cui non esitava a mettere in luce il carattere ortodosso contro ogni ipotesi avanzata dalla ricerca di possibili "infiltrazioni" dal sapore modernista³¹. Il bisogno, quasi ossessivo, di difendere ad oltranza le ragioni della Chiesa nel recente passato, si legava evidentemente al più complessivo tentativo di ridimensionare il ruolo svolto nella prima parte del secolo, ma ancora potenzialmente pericoloso, da gruppi, movimenti e correnti teologiche ritenute eterodosse.

Su questa falsariga Messineo, volgendo lo sguardo all'attualità, concentrava quindi i propri sforzi nel prendere di mira quello che qualificava come il «cattolicesimo di sinistra» (Messineo, *Riflessioni sulla sinistra*, in CC, 1958, IV, pp. 3-13), soffermandosi a spiegare le ragioni per cui, in un clima che definiva di «diffuso sbandamento mentale» fra i credenti e in presenza di «una confusione pericolosa di idee e di propositi, di orientamenti e di direttive pratiche», fosse ancora importante additare il comunismo internazionale come il vero male da combattere (Messineo, *La politica della mano tesa*, in CC, 1959, I, pp. 561-571)³². Queste considerazioni lo portavano insomma ad intravedere una serie di ostacoli insormontabili per un'evoluzione dell'assetto instauratosi in Europa con la Guerra Fredda: «Le sorti della pace, con il superamento della crisi di Berlino, – spiegava – dipendono dalla stretta collaborazione delle potenze occidentali e dall'efficienza dell'Organizzazione Atlantica, baluardo dimostratosi fin qui efficace come deterrente dell'insana politica sovietica» (Messineo, *La Guerra Fredda continua*, in CC, 1959, III, pp. 232-243).

Bisognerà aspettare almeno il 1960 per assistere ad una graduale attenuazione della *verve* polemica degli anni precedenti che, come visto, aveva toccato il suo apice nella fase finale del pontificato pacelliano. Costretti a registrare il nuovo clima politico e culturale inaugurato in seno alla Chiesa italiana dalla stagione giovannea, in questo periodo i redattori della «Civiltà Cattolica» avrebbero infatti tentato di abbandonare i toni più duri dell'anticomunismo del primo dopoguerra, mentre lo stesso Messineo d'ora in poi avrebbe preferito cambiare prudentemente tematiche, passando ad esaminare le politiche di carattere sociale messe in atto dalle Istituzioni europee e le problematiche legate alla codificazione dei diritti dell'uomo.

In realtà l'approccio dei padri gesuiti ai nuovi temi enucleati si sarebbe rivelato ancora largamente tradizionale. Si direbbe quasi che, per altra via, Messineo e i suoi collaboratori non sarebbero stati in grado di rinunciare a concetti ormai ad essi connaturali come dimostrava l'ostentata idea di un'autosufficienza del pensiero cattolico, rintracciabile nell'esame dei pezzi che gli autori, non senza una sincera attenzione, avrebbero ad esempio dedicato ai pronunciamenti in materia di politiche sociali e di diritti dell'uomo discussi dal Consiglio d'Europa³³. Ne era ugual-

³¹ ANTONIO MESSINEO, *L'eredità di don Luigi Sturzo*, in CC, 1959, III, pp. 463-474.

³² Si vedano anche ANTONIO MESSINEO, *Il riformismo cristiano*, in CC, 1959, I, pp. 225-236; *Id.*, *Ancora sul riformismo cristiano*, in CC, 1959, I, pp. 344-366; *Id.*, *L'apertura a sinistra*, in CC, 1959, II, pp. 337-349.

³³ In proposito ANTONIO MESSINEO, *L'attività sociale del Consiglio d'Europa*, in CC, 1960, II, pp. 3-14; *Id.*, *Dalla Convenzione sui diritti dell'uomo alla Carta sociale europea*, in CC, 1961, IV, pp. 29-41; *Id.*, *Nuove prospettive circa le relazioni tra i popoli*, in CC, 1962, I, pp. 114-126; *Id.*, *I diritti della persona e l'ordine internazionale*, in CC, 1962, II, pp. 119-130. Sulla stessa direttrice si muoveva l'analisi in merito ai problemi più impellenti dei primi anni Sessanta come la questione africana, a

mente prova la lettura fornita dei piccoli passi compiuti verso l'integrazione politica, presentati dalla testata come tappe necessarie, ma insufficienti, di un cammino ormai inarrestabile verso la definizione di un nuovo concetto di comunità, già descritto nei suoi tratti salienti dal pensiero cattolico. «Non si tratta—spiegava Messineo— dell'instaurazione di un semplice mercato comune, ma sostanzialmente di una vera e propria comunità, sia pure ristretta nei fini e nei compiti al settore economico [...] [alla cui base] vi è una concezione del tutto nuova delle relazioni fra i popoli, alla quale non si può dare nome diverso di quello di comunità, sapientemente e opportunamente adottato dagli esperti compilatori del Trattato di Roma [...]» (Messineo, *Mercato Comune o Comunità europea?*, in *CC*, 1962, III, pp. 3-14).

Come anni prima, Taparelli d'Azeglio era insomma la fonte privilegiata a cui il gesuita sceglieva di rifarsi, osservando anzi, come probabilmente «non [avessero visto] male quei teorici cattolici, come [appunto] il nostro Taparelli, che parlarono di fatti associativi, ossia di positive realtà storiche che, per una specie di lancio evolutivo, si prestano ad essere presupposto al sorgere del fenomeno propriamente sociale». Rispondendo poi ai dubbi sull'attualità del filosofo e giurista ottocentesco, Messineo obiettava: «Il loro errore è consistito soltanto nell'attribuire a tali fatti associativi la ragione di causa dell'essere sociale, mentre una più retta ed obiettiva interpretazione vede nei medesimi un'occasione, alla cui presenza la vera causa, lo spirito umano, più facilmente si protende verso l'accoglimento di relazioni stabili nel gruppo sociale, sotto lo stimolo della naturale socievolezza umana da quelli attivata» (Messineo, *I progressi dell'integrazione economica europea*, in *CC*, 1962, III, pp. 209-220).

L'Europa a cui «La Civiltà Cattolica» si era dichiarata favorevole in questi anni era dunque, in ultima analisi, il prodotto di positive «intese regionali» o, se si vuole, il preludio «alla formazione di una comunità mondiale» (Messineo, *Comunità regionali e Comunità mondiale*, in *CC*, 1963, III, pp. 14-25), già preconizzata da decenni dalla tradizione cattolica. Accanto a questi concetti in larga parte tradizionali, si può comunque registrare il tentativo da parte degli scrittori gesuitici di intraprendere una riflessione di taglio europeista più attenta agli aspetti intellettuali, a cui lo stesso Messineo in questi anni decise di accedere, rivedendo la linea improntata alla mera cronaca politica a cui si era dedicato in precedenza.

Le modeste recensioni dedicate da «La Civiltà Cattolica» ad un tema come quello della comune cittadinanza europea, aiutano però a farsi un'idea di come i nuovi indirizzi solo formalmente recepiti, non sarebbero stati destinati a produrre una vera e propria novità sul piano dei contenuti. La scelta dei titoli, quasi sempre finalizzati ad evidenziare il ruolo svolto dalla Chiesa di Roma o da papa Pacelli in favore della pace³⁴, era infatti rivelatrice della cultura di stampo tradizionalista dei

cui, ancora una volta, la rivista prospettava come unica soluzione possibile quella ispirata al classico principio solidaristico cattolico. Cfr. GIUSEPPE GREGGIO, *Il Congo sulla via dell'indipendenza*, in *CC*, 1960, vol. II, pp. 50-58; G. MCCLUSKEY NEIL, *Il difficile cammino dell'Africa nera verso la democrazia*, in *CC*, 1960, III, pp. 113-125; ANTONIO MESSINEO, *Solidarietà fra i popoli e Stati di recente formazione*, in *CC*, 1961, IV, pp. 267-278).

³⁴ Indicativa è in tal senso la recensione a firma di Antonio Messineo dedicata alla pubblicazione degli atti del primo incontro europeo della Federazione internazionale degli Uomini Cattolici svoltasi a Colonia dal 14 al 17 giugno 1962, dove si mettevano in luce gli interventi dedicati all'«atteggiamento di Pio XII, in modo particolare riguardo l'unità europea, dal cui insegnamento si può dedurre quanto la Chiesa sia stata favorevole al movimento unionista». Cfr. ANTONIO MESSINEO, recensione a

padri gesuiti, nei cui giudizi trapelava, come sempre, una diffidenza quasi connaturale verso qualsivoglia pensiero estraneo a quello cattolico³⁵. Simili orientamenti riguardavano naturalmente anche le opere dedicate alla storia italiana, come, ad esempio, mostravano le severe parole riservate da p. Messineo, ancora nel 1967, al saggio di Gabriele De Rosa, *Il movimento cattolico in Italia*, additato come riprova di un orientamento storiografico non in grado di riservare la sufficiente attenzione al dato religioso, quasi che l'esatta comprensione delle dinamiche interne al mondo cattolico fosse un esclusivo appannaggio degli studiosi ecclesiastici (Messineo, *Il movimento cattolico in Italia*, in CC, 1967, I, pp. 473-478).

3. Gli anni fra 1963 e 1978

Come ormai da più parti evidenziato, la stagione vissuta dalla Chiesa cattolica durante il pontificato giovanneo avrebbe contribuito, anche sul piano diplomatico, a sdoganare la posizione internazionale della Santa Sede, fino ad allora relegata, sia pur in uno ieratico isolamento, ai margini della vicenda politica mondiale. L'ascesa al Soglio Pontificio con il nome di Paolo VI dell'arcivescovo di Milano, il giovane cardinale Giovanni Battista Montini, non avrebbe interrotto quel cammino, ma viceversa avrebbe contribuito a sviluppare molte delle intuizioni avute dall'anziano papa bergamasco, smarcando così in modo definitivo la posizione della Chiesa di Roma da un appiattimento occidentale cui inevitabilmente era incorsa durante gli anni bui della prima fase della Guerra Fredda. È noto infatti che il tema politicamente più rilevante per la Santa Sede durante questi anni avrebbe riguardato l'opportunità di rivedere il tradizionale atteggiamento di condanna verso i Paesi oltre la cortina di ferro, nella speranza di ottenere un ammorbidimento della pressione antireligiosa e anticattolica in quelle terre³⁶.

Les catholiques devant l'Europe, Bruxelles, CEP, 1963, in CC, (1964), III, p. 365. Fra le altre recensioni sui temi europei si segnalano ad esempio GIOVANNI RULLI, recensione a Raymond Cartier, *Le 19 Europe*, Milano, Garzanti, 1961, in CC, vol. II, pp. 371-372; e, tutte a firma di ANTONIO MESSINEO, recensione a Ezio Bacino, *L'Europa cominciò oggi*, Firenze, in CC, (1964), III, pp. 263-264; recensione a *L'Europe des personnes et des peuples*, 49(e) Semaine sociale de France, Strasbourg 1962, Lyon, Chronique sociale de France, 1962, in CC, III, pp. 268-269; recensione a Piero Malvestiti, *Costruire l'Europa*, Milano, Giuffrè, 1963.

³⁵ Non meno rivelatrice è la seconda recensione riservata da Messineo – dopo quella già citata del 1951 – alla successiva opera di Altero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*. Vi si legge: «Giovane agitatore comunista, nello studio e nel ripensamento ha visto franare la sua fede nei principi del marxismo e ad essa sostituirsi un anelito di vera libertà [...]. Dal presente volume non è dato rilevare quali siano i fondamenti teorici sui quali riposa ora il pensiero dell'autore, se si eccettua la ripetuta affermazione sulla necessità di superare lo Stato nazionale e la sua angusta politica [...]. Non saremmo d'accordo se ancora circolano nella sua mente certi principi e affermazioni, che trovano espressione nel programma stilato dal gruppo europeista di Ventotene, del quale ci siamo occupati altra volta [...]. Egli [nel volume] mostra una forse comprensibile disposizione di animo a valutare fatti e istituzioni nuove in senso negativo. Non gli si può dar torto quando sottolinea con amarezza che i nazionalismi si sono ridestati e marciano alla riscossa. Purtroppo è la verità [...]. Tuttavia il troppo pessimismo non giova. Elementi nuovi giocano nel vecchio continente [...]. La storia cammina, raccoglie nel suo alveo le esperienze anche deludenti e matura lentamente i suoi frutti». Cfr. ANTONIO MESSINEO, recensione a Altero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, in CC, 1961, II, p. 181.

³⁶ Si vedano *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, a cura di Giovanni Barberini, Atti del Seminario di studio, Perugia, 8-9-10 novembre 1990, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane,

La storiografia ha tuttavia chiarito come simili temi trovassero origine nello sviluppo di una specifica riflessione teologica iniziata con il Vaticano II, passata per l'enciclica giovannea *Pacem in terris* e, infine, culminata nell'*Ecclesiam Suam*³⁷. Da qui la scelta di Paolo VI di rifarsi nella propria azione pastorale e diplomatica ad un principio di speranza per un possibile, ancorché al momento indecifrabile, cambiamento dello *status quo*. Il motto *Spes contra spes* – come ricordato dal cardinal Silvestrini³⁸ – sarebbe dunque divenuto il fulcro dell'intera azione diplomatica messa in campo dalla Santa Sede durante il pontificato montiniano nella convinzione così di ottemperare ad una scelta di fondo, insieme politica e teologica, ormai ineludibile per la Chiesa di Roma. In questo quadro anche l'attenzione per un'Europa unita avrebbe finito per assumere una prospettiva più ampia, sia da un punto di vista geopolitico – per la capacità di spaziare dall'Atlantico agli Urali –, che culturale, nel tentativo di ripensare l'uropeismo ancora troppo vago degli anni passati. Era perciò evidente che questi due temi, così intrecciati nel magistero e nell'azione diplomatica di papa Montini, avrebbero finito per condizionare anche la disamina di «Civiltà Cattolica».

A seguito di simili sviluppi conosciuti dal dibattito teologico ed ecclesiale, scaturiva dunque la percezione del collegio degli scrittori che anche per la rivista fosse giunto il momento di ripensare le "basi" ideali della linea europeista sino ad allora seguita. Il quesito era insomma lo stesso posto, sia pure da un'angolazione prospettica assai differente, da una testata come «Aggiornamenti Sociali», con cui in passato non erano certo mancati i contrasti. Nel 1966 Angelo Macchi, direttore della rivista milanese sino al 1975, aveva infatti azzardato l'ipotesi che lo sviluppo conosciuto dalla dottrina sociale della Chiesa, avrebbe potuto incidere sulla riflessione della stessa comunità civile, contribuendo così al superamento dei retaggi del nazionalismo tipici dei decenni passati. Nello specifico egli si era mostrato persuaso di come, oramai, «la più marcata accentuazione del valore della persona umana [...], il rispetto della coscienza individuale [...], l'accettazione del principio pluralistico (politico, sociale, religioso), il riconoscimento dell'eventuale compresenza

1992, in cui si segnala in particolare P. CHENAUX, *Le Saint-Siège et la Communauté européenne (1965-1990)*, p. 59 e ss.; ANDREA RICCARDI, *Il Vaticano e Mosca: 1940-1990*, Roma, Laterza, 1992; ALBERTO MELLONI, *L'altra Roma: politica e S. Sede durante il Concilio vaticano II, 1959-1965*, Bologna, Il Mulino, 2000; ID., *Gli anni Settanta della Chiesa cattolica. La complessità nella recezione del Concilio*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, atti del ciclo di convegni, Roma novembre e dicembre 2001, vol. II, *Culture, nuovi soggetti, identità*, a cura di Fiamma Lussana, Giacomo Marramao, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 201 e ss. Per un quadro più generale relativo a questi anni si veda anche il primo volume dell'opera appena citata *Tra guerra fredda e distensione*, a cura di Agostino Giovagnoli e Silvio Pons, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.

³⁷ In proposito GIOVANNI TURBANTI, *Il tema della guerra al Concilio Vaticano II*; LUCIANO MARTINI, *L'enciclica Pacem in terris*; PIRO BARBAINI, *La relatività nella Pacem in terris*; GUIDO VERUCCI, *Pace e guerra nelle linee dei pontificati di Paolo VI e Giovanni Paolo II*, in *Chiesa e guerra. Dalla «benedizione delle armi» alla «Pacem in terris»*, a cura di Mimmo Franzinelli e Riccardo Bottoni, Bologna, Il Mulino, 2005, rispettivamente pp. 563-606, 607-652, 653-660, 685-720; GIOVANNI BARBERINI, *L'ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 53-74, 82-88, pp. 103-104. Per una visione complessiva dell'approccio della Chiesa cattolica al problema europeo durante questi anni si consultino ANDREA RICCARDI, *Europa occidentale e Europa orientale*, in *La Chiesa del Vaticano II...*, vol. XXV/2, rispettivamente pp. 377-410, 411-442.

³⁸ Cfr. ACILLE SILVESTRINI, *La Santa Sede nella "Ostpolitik" e nella CSCE*, in *La politica internazionale della Santa Sede...*, cit., p. 40, per l'intero contributo pp. 39-55

sul piano culturale di sistemi ideologici [in grado di] contrastare con la dottrina rivelata da Dio, [andassero] accettati con uno spirito disposto più al confronto e al dialogo che all'ostracismo [...]». Emergeva insomma la speranza che un'arrestabile desiderio di novità, nella Chiesa come nella società, spingesse l'opinione pubblica a premere perché fosse unanimemente sottoscritta «la denuncia della guerra come un ormai superato strumento di giustizia» (Macchi, *Vent'anni di politica internazionale*, in «Aggiornamenti Sociali», 1966, 1, pp. 3-5). Le parole di Macchi dischiudono gli orizzonti di un dibattito particolarmente vivo in quegli anni in seno alla teologia, non solo su di un sano rapporto fra continuità e rinnovamento, ma pure sul contributo che i nuovi indirizzi conosciuti dal pensiero cattolico avrebbero potuto svolgere in seno alla società contemporanea. Era evidente che, di fronte a siffatti stimoli, la rivista dei gesuiti romani avrebbe dovuto quanto prima assumere una propria posizione.

Di ciò si mostrava convinto lo stesso onnipresente Messineo i cui scritti, non a caso, si sarebbero fatti più duttili ed attenti nei confronti di nuove questioni, dalla decolonizzazione ai temi concernenti il crescente ruolo svolto dalle Nazioni Unite sulla scena mondiale³⁹. Da notare inoltre come la scelta di spostare la propria attenzione su simili questioni fosse accompagnata da un giudizio finalmente più sereno sulla vicenda internazionale di cui, forse per la prima volta, si mettevano in risalto più gli aspetti positivi che quelli negativi. Lo stesso tentativo dai toni fortemente polemici, in precedenza volto a suffragare le scelte passate, era ora attenuato almeno nella forma. Scavando più a fondo ci si accorge però che la sostanza era destinata a rimanere la stessa come testimoniano i numerosi interventi dedicati al diritto internazionale, la cui evoluzione verso il superamento del principio nazionalista veniva ancora sovente intesa come una conferma del pensiero cattolico, da sempre sostenitore del diritto naturale quale valido strumento per regolare i rapporti fra i popoli.

Qualche piccola concessione alle tesi di Macchi era però fatta, come quando, nel rammentare l'accesa *querelle* tipica degli anni fra le due guerre sui compiti della Società delle Nazioni, Messineo giungeva ad ammettere la presenza di un dibattito su alcuni concetti tradizionalmente applicati dai cattolici alle controversie internazionali. Emblematico era quello di "guerra giusta" su cui – riconosceva – finalmente la Chiesa era giunta a «[rivedere] gradatamente la propria antica teoria della guerra giusta, per adattarla, senza rinunciare alla sua profonda ispirazione morale, ai dati nuovi dell'evoluzione tecnica e sociale [...]» (Messineo, *Il nuovo diritto positivo internazionale per la soluzione delle controversie*, in CC, 1969, IV, pp. 526-537).

Un moderato anelito di speranza verso il futuro sembrava insomma finalmente contagiare anche la prospettiva di p. Messineo, benché in lui rimasse viva la tendenza a giudicare la bontà degli sviluppi dei sistemi politici e giuridici nella prospettiva del maggiore o minore avvicinamento al pensiero cattolico. Rivelatrici erano le motivazioni con cui aveva accolto entusiasticamente l'elaborazione, da parte

³⁹ Si vedano ANTONIO MESSINEO, *L'interdizione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali*, in CC, 1970, I, pp. 527-540; ID., *La promozione dei diritti dell'uomo*, in CC, 1968, IV, pp. 478-482; ID., *La Comunità Economica Europea dopo la crisi del Medio Oriente*, in CC, 1974, II, pp. 143-153; GIOVANNI RULLI, *La XXIII Assemblea Generale dell'ONU*, in CC, 1968, IV, pp. 401-408.

della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite riunitasi a Vienna nel 1969, di un concetto giuridico come quello dello *ius cogens*, elogiato come fioriere di possibili sviluppi verso un principio che, benché non ancora assimilabile al diritto naturale, rappresentava comunque – sosteneva – «un concetto nuovo e ardito rispetto agli orientamenti di un passato non molto lontano e suscettibile di ulteriore evoluzione in senso positivo» (Messineo, *Un concetto di diritto internazionale tra incertezze teoriche*, in CC, 1969, III, pp. 22-33)⁴⁰.

4. Un moderato “aggiornamento”

Se questo era il quadro dei moderati tentativi di aggiornamento messi in campo da «La Civiltà Cattolica», va però osservato che solo con la comparsa di nuove firme, come quella del p. Giovanni Rulli, non più relegata nelle modeste “Cronache Internazionali”, la rivista si sarebbe cimentata in una più impegnativa revisione della linea passata. Ciò detto, va comunque precisato che nell’esposizione di Rulli il tentativo di aggiornamento si sarebbe accompagnato al bisogno di non sconfessare del tutto il cammino compiuto. Potremmo individuare perciò almeno tre grandi tematiche intorno a cui sarebbe ruotata la sua produzione. Anzitutto, il tentativo, sulla scia del magistero europeista di papa Montini, di chiarire i connotati della “predilezione” dei vescovi di Roma per il vecchio continente, depurando così l’impostazione forse troppo semplicistica dal punto di vista religioso assunta da certo europeismo cattolico. A questo primo tema era però destinato ad affiancarsi, come secondo, il bisogno di circoscrivere i confini del dialogo con il blocco sovietico, rimanendo ben saldi nell’avversione a qualsivoglia idea di terza forza per il futuro dell’Europa occidentale. Ne discendeva, come terzo punto, l’idea – certo desunta dal pensiero di p. Messineo – di legare i temi europei all’attenzione verso una comunità mondiale di cui l’integrazione continentale sarebbe stata da considerarsi solo la prima tappa.

È ad esempio indicativo che, interrogandosi provocatoriamente nel 1970 «in nome di che cosa [si sarebbe dovuta] fare l’Europa», p. Rulli rispondesse con parole particolarmente puntuali e impegnative ricordando come «nella concezione di una comunità politica a livello intermedio nei riguardi della comunità mondiale, [fossero] insiti i concetti dei valori sui quali si fonda la vita concreta dell’uomo e le preoccupazioni di stabilire progressivamente le condizioni della vera comunità umana [...]». Proseguiva però: «Non si deve certo confondere l’ordine politico con quello della carità e immaginare che la comunità mondiale possa essere la realizza-

⁴⁰ Spiegava il gesuita: «Non si richiede un’analisi profonda per dimostrare quanto essa sia ancora distante dal concetto di diritto naturale, dal quale la teoria cattolica fa derivare alcune leggi di fondo della vita associativa delle nazioni, come ordine di giustizia, al quale la volontà dello Stato deve categoricamente conformare i propri atteggiamenti [...]. La fonte [dello *ius cogens*] risiede nella consuetudine, essa è esclusivamente storica. In ultima analisi riemerge la tesi della fonte unica del diritto [...]. Non si tratta dunque di leggi nelle quali si esprime un ordine fondamentale di giustizia, immediatamente dettato dalla razionalità umana e prossimamente proclamato dall’araldo della coscienza, e perciò stesso universale; ma di leggi introdotte dal costume nel processo della storia [...]. Nondimeno il *ius cogens* è un gran passo avanti [...]». Cfr. ANTONIO MESSINEO, *Un concetto di diritto internazionale tra incertezze teoriche*, in CC, 1969, III, pp. 22-33.

zione visibile del regno di Dio; ma è indubbio che le due cose hanno relazioni profonde ed essenziali. Secondo la densa espressione del padre Congar, la costruzione della città terrestre deve essere, per il cristiano una "parabola" della costruzione del regno di Dio (Rulli, *Verso un'Europa nuova*, in CC, 1970, III, pp. 425-432). L'invito ai credenti a non sottrarsi da un impegno diretto nella storia doveva insomma considerarsi imprescindibile oggi come ieri. Non a caso egli citava Teilhard de Chardin: «Contrariamente ad un'idea corrente, [il cristianesimo] [doveva considerarsi] umano non meno per il suo domma che per la sua morale, e può esser chiamato a salvare ancora una volta, domani, il mondo» (Rulli, *Un internazionalismo da costruire*, in CC, 1970, IV, pp. 188-194).

Puntualizzate simili premesse teologiche, la rivista si prodigava quindi ad evidenziare come l'impegno per l'unità europea dovesse necessariamente conoscere differenti competenze, evitando, in particolar modo, di attribuire ai pronunciamenti della Chiesa in materia un ruolo direttamente politico ad essa naturalmente estraneo. In tal senso la preoccupazione di Rulli, sempre sulla scia del magistero europeista montiniano⁴¹, era tutta indirizzata a chiarire come «il messaggio cristiano non [potesse offrire] soluzioni specifiche ai problemi politici, ma [permettesse] di dare un giudizio sulle soluzioni e di orientare la libertà verso certe direzioni a preferenza di altre [...]» (Rulli, *I valori cristiani e l'unità europea*, in CC, 1977, IV, pp. 599-607). L'intento, evidentemente, era quello di non appiattare il messaggio dei papi su di un progetto politico legato alla vicenda storica dei Paesi occidentali, in un tempo in cui i problemi dei popoli in via di sviluppo parevano interpellare la Chiesa con inusitata urgenza. Forse anche per questo, il gesuita si affrettava a richiamarsi alla tradizione umanistica e religiosa che rimandava alla «matrice dell'Europa cristiana» (Rulli, *Celebrazione ecumenica in seno alla Comunità Europea*, in CC, 1973, III, pp. 421-428), per sottolineare come la Comunità Economica Europea avrebbe dovuto farsi carico dei propri doveri verso la parte più povera del mondo.

È significativo che simili considerazioni fossero espresse a commento dell'incontro ecumenico tenuto a Bruxelles dal 19 al 20 maggio 1973, quasi che l'accento posto sul ruolo svolto in favore dell'unità europea da tutte le confessioni cristiane – e non solo da quella cattolica –, accanto all'impegno per una rinnovata attenzione verso i popoli in via di sviluppo, potessero fornire alle chiese importanti punti di convergenza nel cammino del dialogo interreligioso.

Se l'attenzione all'Europa nella disamina della rivista si arricchiva così per la prima volta di uno spessore culturale e teologico fino ad allora inusitati, anche sul lato pratico le novità non sarebbero mancate ancorché una prudenza quasi ossessiva ne avrebbe inevitabilmente condizionato i risultati più rilevanti. Sul versante dell'analisi politica si denota infatti un procedere sicuramente più scientifico, insieme al bisogno di sfatare facili semplificazioni, quasi qualcuno avesse inteso l'unità europea come «la fine di ogni malanno per l'Europa e per il mondo [...]»

⁴¹ È indicativo che solo pochi anni prima, a commento della conferenza ecumenica tenuta a Roehampton nei pressi di Londra dal 16 al 20 aprile sul problema dei "cristiani e l'Europa", p. Rulli avesse rammentato come Paolo VI, parlando di S. Benedetto, si fosse espresso con analoghi concetti evidenziando il differente ruolo delle chiese in merito al processo di integrazione politica. «Senza oltrepassare i confini della nostra competenza spirituale – aveva detto il papa – ma per la concordia, per la prosperità, per la pace dell'Europa e del mondo noi sollecitiamo oggi la vostra preghiera». Cfr. GIOVANNI RULLI, *Roehampton: cristiani per l'Europa unita*, in CC, 1975, II, pp. 390-398.

(Rulli, *Profondo impegno cristiano per l'Europa*, in *CC*, III, pp. 528-538). L'intento era insomma quello di creare uno stimolo all'azione, evitando che i progetti in discussione anche fra i credenti peccassero di eccessiva astrazione.

Un testo apparso nel corso della prima parte del 1976 sulle pagine di «Civiltà Cattolica» sembra però essere in grado, forse più di altri, di spiegare il punto di vista espresso da p. Rulli sui temi di maggiore attualità legati alla politica internazionale nel corso di questi anni. Il contributo menzionato era stato scritto dal gesuita a commento dell'iniziativa che, qualche mese prima, aveva portato il professor Brugmans⁴² dell'Università Cattolica di Lovanio a pubblicare un documento dall'impegnativo titolo, *Carta dei cristiani d'Europa*⁴³. Ciò che maggiormente colpisce è l'insolita severità con cui p. Rulli si era premurato di palesare il proprio dissenso rispetto ad un'idea per la verità solo marginalmente abbozzata nell'opera di Brugmans, che però doveva aver risvegliato nel gesuita vaghi ricordi di un'Europa intesa come una sorta di terza forza sulla scena mondiale.

L'eventualità che simili considerazioni potessero far breccia fra i credenti – forse per l'involontaria opera della *Carta* di Brugmans – doveva essere parsa al religioso quanto mai pericolosa se si era affrettato a chiarire come, realisticamente, nessuno avrebbe potuto parlare di un'Europa unita nei termini di una terza forza nel quadro di un mondo ancora bipolare. Egli non aveva infatti esitato a spiegare che, se «certamente l'Europa [aveva] in se stessa [...] la possibilità di influire sugli intricati problemi mondiali», non di meno sarebbe stato illusorio credere che «essa [potesse] offrire l'unica opportunità in campo internazionale [...]». Un giudizio realistico della situazione non avrebbe perciò potuto prescindere dal fatto che «al momento – spiegava – [sarebbe stata] irrealistica [ogni] previsione secondo cui, a un certo momento, si [sarebbe potuto] arrivare a un raggruppamento qualsiasi con la partecipazione di Stati appartenenti all'uno e all'altro dei due blocchi di potenza [...] esistenti nel mondo [...]».

Per suffragare le proprie tesi il gesuita citava quindi mons. Casaroli⁴⁴, una delle voci più autorevoli della curia, rivelando appunto come «non senza ragione si [fossero avanzate] considerazioni sulla necessità "di cautela nel trattare con chi non [aveva] rinnegato le basi ideologiche all'origine del vecchio dissidio"». Da ciò dipendeva dunque la «relativa modestia e la problematicità» dei passi compiuti sulla via della distensione. L'errore, in altri termini, consisteva, secondo Rulli, nel voler «riporre sulle Chiese e sui cristiani le uniche speranze per il successo degli scopi dell'Europa unita, all'interno e nelle sue relazioni con il mondo», portando i credenti su strade dal vago sapore terzaforzista, rivelatesi da sempre fallaci, come

⁴² Di famiglia protestante ma convertitosi alla fede cattolica durante la guerra dopo aver condiviso le dottrine socialiste di Jean Jaurès, Henri Brugmans durante quegli anni fece pure l'esperienza della resistenza collaborando alla stampa clandestina. Dopo il conflitto fu professore universitario a Utrecht e rettore del Collegio d'Europa di Bruges dal 1950 al 1972. Presiedette anche l'Unione Europea dei Federalisti (UEF). Sul personaggio FABRICE LARAT, *L'idea d'Europa tra i cattolici provenienti dalla resistenza e dall'opposizione al nazismo*, in *Il fattore religioso...*, cit., pp. 391-392.

⁴³ Cfr. H. BRUGMANS, *Présence des chrétiens sur le chantier Européen*, a cura dell'Office Catholique d'Information sur les Problèmes Européens, Bruxelles.

⁴⁴ Sul personaggio CARLO FELICE CASULA (a cura di), *Agostino Casaroli, Il martirio della pazienza. La Santa Sede e i Paesi comunisti (1963-1989)*, Torino, Einaudi, 2000; ALBERTO MELLONI (a cura di), *Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli*, Bologna, Il Mulino, 2006.

suggeriva l'esame della realtà dei fatti, di cui l'irrisolto problema della sicurezza europea era la prova più evidente (Rulli, *Una "carta" per i cristiani d'Europa*, in *CC*, 1976, II, pp. 293-301).

Il confronto con l'intero discorso di Casaroli può essere prezioso per meglio inquadrare la posizione espressa da Rulli in questo specifico passaggio. La citazione era infatti tratta da una conferenza sui temi europei tenuta dall'illustre collaboratore del papa il 20 gennaio 1972 presso l'Istituto di Politica Internazionale di Milano e puntualmente registrata dalla rivista. In realtà il senso dell'intervento di mons. Casaroli era sicuramente di uno spessore ben più impegnativo rispetto al passo su cui il gesuita si era soffermato nel caso specifico.

Non a caso, al termine di un lungo *excursus* storico sul motivo della predilezione dei papi per l'Europa, l'arcivescovo si era mostrato attento a "correggere" certo anticomunismo del primo dopoguerra, sottolineando come «la Chiesa, toccata, ferita anzi, in maniera diretta e particolarissima dalla frattura ideologica [all'origine della situazione presente], e quasi spinta perciò, [...] a manifestare positiva valutazione, [...] a prendere partito per quello dei due blocchi dove trovavano ascolto le sue parole ed accoglienza la sua azione, [avesse mostrato] invece la consapevolezza come – sottolineava con voluta enfasi – nella sua natura e nella sua missione [vi fosse la predisposizione a] non rifiutarsi al contatto e al dialogo, anzi a cercarli con tutti [...]». Ne era disceso come programma d'azione – sempre secondo l'arcivescovo – il bisogno «di incoraggiare la ricerca delle vie per l'unità europea, anche se per ora soltanto parziale, ma con la mira posta a più complete realizzazioni, a prezzo di sacrifici, anche di non illegittimi interessi nazionali [...]» (*La Santa Sede e l'Europa*, in *CC*, 1972, I, pp. 367-381).

Le sfumature assunte dallo stringato commento della rivista sono evidentemente suscettibili di differenti interpretazioni. È però interessante che nel saggio dedicato alla *Carta dei cristiani d'Europa*, Rulli avesse scelto di sviluppare unicamente quel passo in cui Casaroli aveva obiettivamente rilevato la «modestia e la problematicità» dei passi compiuti sulla via della distensione, quasi riassumendo i caratteri di una linea editoriale improntata ad un'estrema prudenza politica. Se infatti da un punto di vista eminentemente oggettivo le considerazioni del gesuita non dicevano nulla di nuovo, riportando fedelmente uno specifico passo dell'intervento del diplomatico vaticano, risaltava l'evidente riottosità a sviluppare la parte, per così dire, "positiva" della riflessione di Casaroli, quasi a testimoniare il pesante strato di scetticismo con cui la testata non aveva esitato a valutare la situazione europea e qualsivoglia ipotesi, sia pure solo accennata, che osasse mettere in discussione, quasi in uno sforzo di immaginazione, dal sapore insieme politico e teologico, lo status quo imposto con l'avvento della Guerra Fredda.

In tal senso p. Rulli, ancora nel 1977, avrebbe espresso un giudizio decisamente negativo in merito all'utilizzo di una categoria come quella della "terza forza" per descrivere il ruolo che avrebbe potuto giocare il vecchio continente sulla scena internazionale, preferendo piuttosto parlare di un "terzo modello" in grado di offrire un «sistema pluralista fondato sul principio di sussidiarietà in antitesi a ogni ipotesi di superstato accentratore» (Rulli, *Europa: utopia o traguardo storico?*, in *CC*, 1977, IV, pp. 83-94).

Se le parole di Casaroli parevano essere la fonte da cui erano scaturite molte delle considerazioni dallo squisito sapore culturale e teologico che avevano anima-

to la "nuova" linea europeista de «La Civiltà Cattolica», da un punto di vista prettamente politico la posizione sposata da p. Rulli sembrava invece ben più prudente di quanto, forse, la Segreteria di Stato Vaticana avesse voluto mostrarsi in questa fase. La testata infatti, non solo non si era rivelata capace di fare ulteriori concessioni a quella "diplomazia della speranza" di cui altre voci nel mono cattolico non avrebbero esitato, lucidamente, ad indicare la via in un discorso più azzardato sul futuro europeo, ma ne aveva quasi preso le distanze curando minuziosamente di circoscriverne i limiti, non perdendo l'occasione di ricordare a tutti le vera natura dell'antico *status quo* in cui, suo malgrado, l'Europa era ancora costretta a vivere.

In assenza di uno specifico materiale archivistico a disposizione, al momento questo è, in conclusione, tutto ciò che sembra possibile dire sulla prudente analisi che, considerate le antiche premesse, «La Civiltà Cattolica» era stata in grado di elaborare in merito alla politica europea degli anni Sessanta e Settanta nella difficile mediazione fra un passato, da cui forse non era in grado di smarcarsi completamente, ed un presente ancora avvertito, sia pure sotto diverse forme, più come un'incognita insita di pericoli da cui prendere le distanze, che come un'opportunità da guardare con speranza.

Bibliografia essenziale

- BARBERINI G. (2007), *L'ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Bologna, Il Mulino.
- BARBERINI G. (a cura di) (1992), *La politica internazionale della Santa Sede 1965-1990*, a cura di, Atti del Seminario di studio, Perugia, 8-9-10 novembre 1990, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- BRESSAN E., *L'Europa dal fallimento della CED ai trattati di Roma nelle riviste gesuitiche di Italia, Francia e Inghilterra*, in CANAVERO A., DURAND J.D. (a cura di) (1999), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Milano, Unicopli, pp. 293-309.
- DE ROSA G. (1999), *La Civiltà Cattolica, 150 anni al servizio della Chiesa: 1850-1999*, Roma, La Civiltà Cattolica.
- DI NOLFO E. (1971), «*La Civiltà cattolica*» e le scelte di fondo della politica estera italiana nel secondo dopoguerra, in «*Storia e politica*», X, n. II, pp. 187-239.
- FRANZINELLI M. e BOTTONI R. (2005), *Chiesa e guerra. Dalla «benedizione delle armi» alla «Pacem in terris»*, a cura di, Bologna, Il Mulino.
- GUASCO M., GUERRIERO E., TRANIELLO F. (a cura di) (1994), *La Chiesa del Vaticano II 1958-1978*, vol. XXV della *Storia della Chiesa* (Fliche-Martini), San Paolo, Cinisello Balsano.
- GIOVAGNOLI A. e PONS S. (2003), *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- MARTINA G. (2003), *Storia della Compagnia di Gesù in Italia*, Brescia, Morcelliana.
- RICCARDI A. (2000), *Il Vaticano e Mosca: 1940-1990*, Roma, Laterza, 1992; ALBERTO MELLONI, *L'altra Roma: politica e S. Sede durante il Concilio vaticano II, 1959-1965*, Bologna, Il Mulino.
- SANI R. (1986), *Da De Gasperi a Fanfani: La Civiltà Cattolica e il mondo cattolico italiano nel secondo dopoguerra, 1945-1962*, Brescia, Morcelliana.
- ID. (2004), «*La Civiltà Cattolica*» e la politica italiana nel secondo dopoguerra, Milano, Vita e Pensiero.
- TRINCA L. (1987), *La Civiltà Cattolica, la Democrazia "naturaliter christiana" e la paura del comunismo (1943-1948)*, Roma, Editori Riuniti.

Il processo di integrazione e la distensione in un contesto multilaterale: l'integrazione europea, l'Amministrazione Nixon e le Nazioni Unite

1. *L'Europa e la politica estera americana*

Tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta la comunità internazionale affrontò crisi e cambiamenti radicali che modificarono profondamente gli equilibri su cui si basavano le relazioni tra gli Stati e tra questi e le istituzioni sovranazionali e multilaterali. La guerra del Vietnam, le rivolte studentesche e sociali dilagate in tutto il mondo occidentale, la crisi economica statunitense, il dialogo tra il nord e il sud del mondo, la distensione e la diplomazia triangolare ebbero enormi ripercussioni sul sistema internazionale. In Europa si diffuse sempre più la convinzione che fosse necessario allargare la Comunità, favorendo una maggiore collaborazione politica fra i Paesi membri, così da poter sviluppare la propria identità comune e il proprio ruolo internazionale, in modo diverso ed autonomo dagli Stati Uniti, specialmente in aree come quella mediterranea¹.

I rapporti con lo storico alleato americano erano diventati progressivamente più tesi sia a causa del conflitto indocinese, che aveva appannato l'immagine di Washington, sia a causa della crescita economica della Comunità europea a cui corrispondeva una sempre più profonda crisi statunitense. Con l'arrivo di Richard Nixon alla Casa Bianca e di Henry Kissinger al Consiglio per la sicurezza nazionale, nonostante le continue rassicurazioni di questi circa l'importanza degli alleati europei, i rapporti tra gli Stati Uniti e la CEE non fecero che peggiorare. Presidente e consigliere, infatti, nel ridisegnare la politica estera americana si concentrarono principalmente sull'Unione Sovietica e la Repubblica Popolare Cinese nel tentativo di avviare un rapporto nuovo con la seconda e di trovare una qualche forma di intesa e armonia con la prima, sperando in particolare che ciò contribuisse ad una rapida uscita dalla guerra in Vietnam senza ulteriori danni all'immagine internazionale degli Stati Uniti.

Se fino alla presidenza Johnson gli americani avevano sempre attivamente incoraggiato il processo di integrazione europea, seppure inserito in una cornice atlantica, considerandolo utile ai propri interessi, specialmente nel contrastare l'influenza sovietica nella regione, l'amministrazione Nixon cominciò a ritenere che i settori in cui la Comunità europea era in diretta competizione con gli Stati Uniti stessero diventando troppi e decise di lasciare che fosse la Ce a spingere per progredire nella sua crescita e nel suo ampliamento. Nelle dichiarazioni pubbliche si continuò a ribadire che il sostegno all'unità europea rimaneva uno dei capisaldi della politica americana, tuttavia un cambiamento nella strategia tradizionale era

¹ La Comunità nel 1973 passò da sei a nove membri, con l'ingresso di Danimarca, Irlanda e Gran Bretagna, dopo i fallimentari tentativi di adesione di quest'ultima, avviati negli anni Sessanta; A. BITUMI, G. D'OTTAVIO, G. LASCHI (2008) (a cura di), *La Comunità europea e le relazioni esterne. 1957-1992*, Bologna, CLUEB, pp. 14-20.

evidente². Anche nel contesto del *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt), uno dei pilastri su cui si fondava il sistema di Bretton Woods e strumento multilaterale considerato essenziale dagli americani fino agli anni Sessanta, la crescente competizione economica con gli europei tolse centralità agli Stati Uniti che non potevano più dettar legge sulle norme per il commercio internazionale. Il dover condividere il potere decisionale con gli europei rese sempre più difficile giungere ad accordi multilaterali e spostò progressivamente le trattative informali al di fuori del sistema del Gatt, dimostrando una chiara strumentalità nell'uso di tale cornice e una netta preferenza per i canali bilaterali o le scelte unilaterali³.

Tale condotta trovò conferma anche nel rapporto tra l'amministrazione Nixon e le Nazioni Unite, verso le quali il presidente e i suoi collaboratori dichiararono sempre il massimo appoggio pur marginalizzandole, quando non antagonizzandole, ogni qual volta che gli interessi americani fossero in gioco. Il rapporto tra Stati Uniti e istituzioni multilaterali nel corso degli anni è stato costantemente ambivalente. Alla tendenza ideale a trattare le questioni internazionali in contesti corali si contrapponevano da un lato la tradizione isolazionista americana e dall'altra la tendenza a considerare la propria posizione di *leader* dei Paesi democratici come una ragione per rendere inaccettabili contestazioni da parte degli alleati. Questa visione divenne ancora più forte quando alla Casa Bianca arrivò Nixon, che non aveva mai avuto particolare considerazione per i contesti multilaterali in genere e in particolare per l'Onu e che, già prima di essere nominato candidato del Partito repubblicano, aveva definito l'organizzazione obsoleta e inadeguata ad affrontare le complesse dinamiche della contemporaneità⁴. Ad accrescere ulteriormente le distanze tra

² Per la prima volta a Washington cominciò si a discutere dei problemi che l'integrazione europea causava al Paese, sottolineando anche che gli interessi politici di americani ed europei non sempre erano gli stessi e che in certe aree la competizione economica era dura. Ciò complicò le relazioni tra le due sponde dell'Atlantico e portò la presidenza a decidere che non era negli interessi degli Stati Uniti spingere attivamente per far progredire il processo integrativo; G. LUNDESTAD (1998), *«Empire» by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, New York, Oxford University Press, pp. 9-10.

³ Le diverse posizioni di europei e americani portarono il Congresso su posizioni sempre più protezionistiche all'inizio degli anni Settanta, e stimolarono le critiche della Casa Bianca alla Comunità europea, accusata di rigidità; L. S. Finkelstein (1988): (ed.) *Politics in the United Nation System*, Durham, N.C., Duke University Press, pp. 153-157. Nel 1970, in previsione del venticinquesimo anniversario della nascita delle Nazioni Unite, il segretario di stato si preparava a partecipare ai lavori dell'Assemblea Generale anche e soprattutto per coltivare i contatti con i ministri degli Esteri degli altri paesi membri dell'Onu. Uno degli obiettivi era quello di ribadire ai vari rappresentanti europei che il processo integrativo non poteva proseguire prescindendo dagli interessi e dai diritti degli Stati Uniti, specialmente in contesti come quello del Gatt. Il comportamento della Comunità europea stava creando gravi problemi alle esportazioni americane e causando profondo risentimento sia nell'opinione pubblica che nella dirigenza politica; *Secretary's Participation in the Unga*, ottobre 1970, National Archives and Records Administration (Nara), Record Group (Rg) 59, Conference Files 1949-72, scatola (s.) 520.

⁴ Nel discorso, tenuto nel luglio del 1967, Nixon parlò del ruolo degli Stati Uniti nel mondo, sottolineando che le relazioni internazionali non erano più quelle dell'immediato dopoguerra e che la nuova realtà doveva spingere ad una maggiore flessibilità e pragmaticità. A suo avviso l'Onu, ma anche la Nato, erano troppo ancorate agli ideali e ai bisogni degli anni Quaranta per poter rispondere efficacemente ed efficientemente alle esigenze degli anni Settanta; R.M. NIXON, *Address to the Bohemian Club*, 29 luglio 1967, in *Foreign Relations of the United States (Frus) 1969-1976, Foundations of Foreign Policy 1969-1972*, vol. I, Washington DC, United States Government Printing Office, 2003, doc. 2. Successivamente sostenne anche che: "l'idea diffusa che le Nazioni Unite possano ricoprire un

l'Onu e gli Stati Uniti contribuì anche la decolonizzazione, che negli anni Sessanta avevano portato a una radicale trasformazione delle Nazioni Unite grazie all'ingresso massiccio di nuovi Paesi membri, con strutture politiche e obiettivi radicalmente diversi da quelli occidentali e spesso fortemente critici nei confronti degli Stati Uniti⁵.

Anche Kissinger condivideva la posizione di Nixon, reputando che gli organismi multilaterali non fossero in grado di affrontare le crisi internazionali adeguatamente, poiché solo lo scambio diretto tra le grandi potenze, e le superpotenze in particolare, poteva garantire risultati. La perdita di prestigio seguita al conflitto vietnamita e le continue critiche dei Paesi in via di sviluppo rendevano inoltre sempre più ostile l'ambiente multilaterale. Il presidente e il consigliere per la sicurezza nazionale intendevano quindi ridisegnare la politica estera americana tenendo in considerazione principalmente interessi e obiettivi del Paese e rivedendo gli impegni presi sia con gli alleati che con le organizzazioni internazionali. Già nell'estate del 1969 venne esplicitamente detto che gli Stati Uniti, pur rimanendo fedeli agli impegni presi fino a quel momento, avrebbero lasciato che fossero gli alleati ad assumersi la responsabilità della propria difesa⁶. L'intenzione di rivedere il ruolo internazionale del Paese e quella di passare da un'era di confronto ad una di negoziato furono anche alla base del primo discorso tenuto dal presidente all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nell'autunno del 1969, a conferma che si riconosceva al *forum* più un valore propagandistico che reali potenzialità nel campo della politica e della sicurezza internazionali. Tali dichiarazioni vennero accolte con sorpresa e risentimento da gran parte degli alleati, che vi lessero un primo passo degli Usa verso l'allontanamento dagli impegni assunti in precedenza.

Durante questa prima fase di ristrutturazione della politica estera americana, la Casa Bianca e il Consiglio per la sicurezza nazionale divennero sempre più centrali e marginalizzarono progressivamente sia il Dipartimento di Stato che il segretario di Stato, William Rogers. Nixon fu molto chiaro nel dire ai suoi collaboratori che il Dipartimento si sarebbe dovuto occupare delle questioni che non sarebbero state decisive per il successo della sua amministrazione, mentre egli si sarebbe dedicato alle questioni più rilevanti, principalmente i rapporti tra est e ovest, la politica di distensione verso l'Unione Sovietica e la Repubblica Popolare Cinese e quella verso gli europei, quando riguardasse le maggiori nazioni occidentali o la Nato⁷.

ruolo maggiore [di quello ricoperto fino ad allora] nel portare a risoluzione i conflitti internazionali è un'illusione"; R.M. NIXON (1988), *1999: Victory Without War*, New York, Simon & Schuster, pp. 21-2.

La perdita di influenza da parte del Paese sull'Onu aveva portato non solo la Casa Bianca ma anche il Congresso ad allontanarsi progressivamente dall'organizzazione e aveva causato un crescente risentimento tanto nella dirigenza politica quanto nell'opinione pubblica che considerava il Palazzo di vetro sempre più uno strumento in mano ai paesi in via di sviluppo, che attaccavano gli Stati Uniti pur chiedendo continui finanziamenti e aiuti economici; R.F. MEAGHER, *United States Financing of the United Nations*, in T.T. GATI (1983) (ed.), *The US, the UN and the Management of Global Change*, New York, New York University Press, pp. 101-109.

⁶ Il discorso, tenuto dal presidente a Guam durante un viaggio nel sud-est asiatico, lanciò quella che divenne presto nota come dottrina Nixon; J. KIMBALL (2006), *The Nixon Doctrine: A Saga of Misunderstanding*, in *Presidential Studies Quarterly*, XXXVI, 1, pp. 54-79.

⁷ I paesi considerati più importanti erano: Gran Bretagna, Francia e Germania. Tra gli altri, gli unici che potevano essere portati alla sua attenzione erano Grecia, Italia e Spagna; President Nixon to His Assistant (Haldeman), His Assistant for Domestic Affairs (Ehrlichman), and His Assistant for

Nonostante il presidente reputasse l'Europa occidentale importante per la sua politica estera, tuttavia, nel primo mandato, la sua attenzione fu quasi interamente rivolta all'Unione Sovietica, alla Cina e al Vietnam. Così come fece con le Nazioni Unite, l'amministrazione Nixon si limitò a dichiarazioni di sostegno nei confronti degli alleati e del processo di integrazione europea, ma nei fatti li marginalizzò e non li coinvolse in nessuna delle decisioni più importanti della politica estera ed economica americana⁸.

La distensione con Mosca e l'apertura a Pechino furono portate avanti nella più completa indipendenza, quando non segretezza, nonostante fossero strategie che influivano largamente sugli europei. Per la Casa Bianca l'Europa doveva inserirsi nel contesto bipolare e non cercare di diventare una terza forza indipendente. Andava incoraggiata a creare una reale unione per facilitare le trattative con gli Stati Uniti, anche nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, riducendo così i tempi per le consultazioni e poiché così si sarebbe potuta fare maggiormente carico della propria sicurezza, alleggerendo le responsabilità americane⁹. Andava tuttavia anche protetta da se stessa e dalle tendenze di alcuni Paesi ad un eccessivo protagonismo. Il processo di integrazione doveva servire ad aumentare le responsabilità degli europei nella loro difesa, permettendo così la riduzione delle forze americane in Europa, ma non avrebbe dovuto portare a una distensione parallela in cui gli alleati occidentali instaurassero rapporti diretti e privilegiati con il blocco sovietico o al tentativo di presentarsi come protagonisti autonomi e separati dalle due superpotenze, come sembrava voler fare la Germania federale di Willy Brandt¹⁰. Queste

National Security Affairs (Kissinger), 2 marzo 1970, *Frus 1969-1976, Foundations of Foreign Policy...* cit., doc. 61.

⁸ Quando nell'agosto del 1971 Nixon avviò la Nuova politica economica eliminando la convertibilità del dollaro con l'oro, e smantellando così il sistema costruito a Bretton Woods, non vi fu alcuna consultazione preventiva con gli alleati europei. Per Washington si trattava semplicemente di una mossa volta ad uscire dalla crisi economica interna e a tornare alla guida del sistema occidentale. Gli europei tuttavia accolsero la decisione con grande stupore e numerose proteste, specialmente per l'unilateralità del gesto, alle quali la presidenza rispose che gli europei non volevano farsi carico degli oneri della loro difesa, lasciandoli agli americani, ma che non si facevano scrupoli a competere con loro sul piano economico; D. BASOSI (2006), *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon. 1969-1973*, Firenze, Polistampa, pp. 9-40. Per il segretario del Tesoro John Connally il disappunto europeo non aveva la minima rilevanza. La sua filosofia era che "tutti gli stranieri sono determinati a fregarci ed è il nostro lavoro fregarli per primi"; in M. GILBERT, *Gli anni settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in M. DEL PERO, F. ROMERO (2007) (a cura di) *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, p. 50.

⁹ Il principio che una maggiore coesione fra gli europei fosse negli interessi americani era tuttavia anche accompagnato dalla convinzione che i rapporti bilaterali restassero lo strumento principale per conseguire gli obiettivi del Paese; *Memorandum for Dr. Kissinger from Morton H. Halperin*, 5 agosto 1969, Nara, Nixon - National Security Council Files (nscf), Name Files, s. 817. Washington cercò sia di promuovere l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità europea, sia di ribadire che gli Stati Uniti appoggiavano il processo integrativo ma che questo da allora avrebbe dovuto avanzare su iniziativa europea, senza *input* americani; cfr. memorandum, William Rogers to the President, *Your Meeting with Foreign Minister Aldo Moro from Italy, October 9, 11:30 am*, 7 ottobre 1969, Nara, Rg 59, Conference Files 1949-72, s. 499.

¹⁰ Lo sconcerto americano per le iniziative di Brandt risaliva già alla fine degli anni Sessanta; G. BERNARDINI (2006), «Nessuna preferenza»: l'amministrazione Nixon e la «Grande coalizione» tedesca e le elezioni tedesche del 1969, in *Ventesimo secolo*, V, 9, pp. 151-178.

tendenze avrebbero compromesso il disegno di Kissinger e avrebbero messo in discussione la coesione occidentale e la *leadership* americana.

Gli europei però non risposero a queste pressioni. L'insoddisfazione per la mancanza di considerazione nelle scelte cruciali compiute dagli americani agli inizi degli anni Settanta fu evidentissima¹¹. Gli alleati avrebbero voluto essere consultati tanto in campo economico quanto in campo politico. Si cercò ripetutamente di essere coinvolti nelle trattative per il disarmo nucleare portate avanti dagli Stati Uniti esclusivamente con l'Unione Sovietica nella cornice della distensione. Altrettanto frequenti furono i tentativi, specie italiani, di spingere gli americani a riconsiderare la loro posizione verso la Cina di Mao ben prima dell'apertura di Nixon al Paese. Tali iniziative non trovarono una risposta positiva nell'amministrazione americana che procedette nella sua strategia non tenendo particolarmente conto degli interessi degli alleati europei. Ciò contribuì al desiderio di questi ultimi di avanzare nel processo di integrazione per riuscire a trovare un proprio ruolo internazionale, svincolato dagli Stati Uniti.

I membri della Comunità europea erano arrivati alla conclusione che fosse importante progredire verso un'unificazione politica e non solo economica già prima che Nixon decidesse di abbandonare il sistema di Bretton Woods senza prima discuterne con gli alleati. Nell'ottobre del 1970 fu approvato il rapporto Davignon, secondo il quale "al fine di ottenere nuovi progressi nel campo dell'unificazione politica, i Governi degli Stati membri avrebbero rafforzato la loro cooperazione in politica estera"¹². L'adozione del rapporto portò alla progressiva creazione di organi e meccanismi che permisero lo sviluppo della Cooperazione politica europea, andando ad affiancare le strutture già esistenti nella Comunità, e spinse a cercare una posizione comune in contesti internazionali come quello dell'Assemblea Generale. Il passo successivo arrivò tre anni dopo, nella seconda metà del 1973, con il rapporto di Copenaghen che sottolineava come la cooperazione nella politica estera fosse una base essenziale per arrivare ad una vera Unione Europea. Riuscire ad esprimersi in contesti multilaterali, e internazionali in genere, come un'entità unica che parlasse con una sola voce era considerato un obiettivo fondamentale per poter creare un'Europa federale forte e coesa¹³.

All'inizio degli anni Settanta, mentre gli Stati Uniti ridisegnavano la loro politica internazionale cercando di recuperare la loro posizione di *leadership* dopo che la guerra in Vietnam e la crescente crisi economica avevano compromesso il prestigio del Paese¹⁴, gli europei cercavano di emanciparsi dalla superpotenza alleata e

¹¹ Tanto più che Nixon nei suoi viaggi in Europa, prima della sua nomina a candidato repubblicano per le presidenziali e all'inizio del suo primo mandato, aveva ribadito l'estrema importanza della cooperazione tra americani ed europei, sottolineando che il sostegno di questi ultimi era essenziale per Washington. Inoltre, il miglioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Francia sembrava destinato a ridurre le tensioni createsi negli anni precedenti e a stimolare il processo integrativo e la coesione della Comunità, facilitando anche l'ingresso della Gran Bretagna; P. CELOZZI BALDELLI (2006), *Richard M. Nixon. Una politica americana per l'Europa*, Roma, Gangemi Editore, pp. 13-61.

¹² In D. ZAMPOLI, *Verso una politica estera comune: problemi di coordinamento tra i lavori della Cooperazione Politica e della Comunità negli anni Settanta*, in A. BITUMI, G. D'OTTAVIO, G. LASCHE (2008), cit., pp. 41-63.

¹³ Tutti i membri sapevano che il processo sarebbe stato graduale e complesso, ma ritenevano il passaggio dalla cooperazione economica a quella politica essenziale. Solo la Francia non riteneva che i due aspetti fossero inscindibilmente collegati; *ibidem*.

¹⁴ Nel 1950 il prodotto nazionale lordo degli Stati Uniti era quasi un terzo di quello mondiale e la loro superiorità nucleare era indiscussa. Nel 1970 tuttavia il pnl americano era sceso a poco più di

di cercare un proprio posto tra i principali attori internazionali. Il disinteresse dell'amministrazione Nixon per l'opinione degli europei accentuò le tensioni portando ad un vero e proprio strappo atlantico, nonostante vi fosse la consapevolezza che lo scambio politico e il legame tra gli alleati occidentali fossero irrinunciabili. I tentativi europei di cercare una propria via autonoma nelle relazioni internazionali, insieme alla perdita di potere degli Stati Uniti in ambiti come quello delle Nazioni Unite dove il Terzo Mondo stava diventando sempre più centrale, alimentarono il senso di sfiducia nutrito da parte dell'opinione pubblica americana verso gli europei e l'Onu¹⁵. Per lo stesso Kissinger i tentativi delle nazioni europee e dell'Onu di inserirsi nelle dinamiche della distensione erano assolutamente controproducenti. La strategia americana era volta a stabilizzare l'equilibrio geopolitico europeo, attraverso la distensione, e a mantenere il bipolarismo sviluppato nel secondo dopoguerra e gli alleati rischiavano di compromettere questo piano¹⁶.

Per gli europei la distensione tra i due blocchi forniva l'opportunità per passare da oggetto della politica internazionale e per arrivare ad esprimersi ad una sola voce, avanzando al contempo nell'unificazione¹⁷. Tuttavia per Washington l'Europa sembrava voler affermare la propria identità in antitesi agli Stati Uniti, anche quando questi reputavano il suo appoggio essenziale. La ricerca di una politica di indipendenza dai due blocchi andava ad incrinare la credibilità degli Stati Uniti come *leader* degli occidentali, intaccando gli equilibri che Kissinger voleva invece consolidare. Per il consigliere, che pure adottava una politica realista e conservatrice ispirata all'Europa ottocentesca, il comportamento europeo derivava da forme di nazionalismo antiquato e velleitario, che avrebbe potuto avere ripercussioni negative sui piani di Washington. La mancanza di sostegno alla strategia americana riscontrata anche in seno alle Nazioni Unite, dove gli interventi di Nixon vennero accolti con freddezza e critiche¹⁸, giustificava inoltre l'assenza di consul-

un quarto di quello mondiale e il potere nucleare dell'Unione Sovietica era cresciuto esponenzialmente arrivando quasi ad eguagliare quello dell'altra superpotenza; M. KARNS, K. MINGST (1990) (eds.), *The United States and Multilateral Institutions: Pattern of Changing Instrumentality and Influence*, Boston, Unwin Hyman, p. 29.

¹⁵ Il Paese si sentiva sempre più sfidato in quelli che considerava i suoi valori fondanti e vedeva nel comportamento degli altri stati un tentativo di appropriarsi delle sue ricchezze; E.C. LUCK (1999) *Mixed Messages: American Politics and International Organizations, 1919-1999*, Washington DC, Brookings Institution Press, pp. 76-79.

¹⁶ L'Italia in particolare preoccupava Kissinger e Nixon. Tra il 1969 e il 1971 nel Paese si andò rafforzando sempre di più il centro-sinistra e cominciò l'apertura ai comunisti. Dopo il 1973 il compromesso storico di Berlinguer e la solidarietà nazionale di Moro furono fortemente osteggiati da Kissinger che li considerava pericolosi precedenti. Per il consigliere per la sicurezza nazionale e segretario di stato, che diffidava dei politici italiani e soprattutto di Moro, il comportamento italiano avrebbe accentuato le spinte centrifughe nell'alleanza occidentale e avrebbe ulteriormente messo in discussione la *leadership* americana; M. DEL PERO, *L'Italia e gli Stati Uniti: un legame rinnovato?*, in F. ROMERO, A. VARSORI (2005) (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, Roma, Carocci, pp. 301-315.

¹⁷ Moro in particolare voleva che vi fosse una reale distensione europea che permettesse dialogo e scambi fra est e ovest e fu profondamente deluso dalla spaccatura fra i paesi della Nato che non consentì il passaggio da una realtà bipolare a una multilaterale, cambiando radicalmente gli equilibri internazionali; C. Meneguzzi Rostagni, *La politica estera italiana e la distensione: una proposta di lettura*, in *ibidem*, pp. 355-371.

¹⁸ Nonostante la risposta generale ai discorsi fatti da Nixon all'Assemblea Generale nel 1969 e 1970 fosse favorevole poiché il presidente sembrava voler aprire una nuova stagione internazionale

tazioni e il ricorso a decisioni unilaterali, anche quando queste avessero ricadute sugli stessi alleati¹⁹.

2. *Il dissenso tra Europa e Stati Uniti sulla rappresentanza cinese all'Onu*

La mancanza di coesione degli occidentali risultò evidente anche alle Nazioni Unite dove, fino ad allora, vi era generalmente stata una omogeneità di comportamento sulle questioni reputate vitali dagli Stati Uniti fino alla seconda metà degli anni Sessanta. Dalla fine del decennio e, soprattutto, dall'inizio di quello successivo, tuttavia, gli europei, compresi gli inglesi, mostrarono anche in questo ambito una sempre maggiore autonomia. Già nel 1970 alcuni Paesi cercarono di far ottenere al Consiglio d'Europa lo *status* di osservatore alle Nazioni Unite, a dimostrazione che l'Europa stava diventando una realtà non più riducibile ai suoi singoli stati²⁰. Nello stesso anno gli alleati si allontanarono ulteriormente da Washington sul delicato tema della rappresentanza cinese al Palazzo di vetro. La complessa questione, affrontata per la prima volta immediatamente dopo la conquista del potere da parte di Mao Tze-Tung e la fuga dei nazionalisti di Chang Kai-Shek a Taiwan, aveva visto Stati Uniti e Unione Sovietica schierarsi insieme ai loro rispettivi alleati su posizioni antitetiche e inconciliabili. Tuttavia, con il passare degli anni, il blocco occidentale aveva perso coesione. Gli europei in particolare avevano più volte fatto pressioni sugli americani affinché la questione venisse affrontata e si trovasse una soluzione equa che permettesse anche alla Repubblica Popolare Cinese di essere rappresentata nell'organizzazione multilaterale.

Gli Stati Uniti avevano accettato di parlare del problema solo dal 1961, quando avevano capito che, a livello internazionale, escluderlo dall'agenda dell'organizzazione avrebbe danneggiato la loro posizione. Da un'iniziale situazione di predominio, però, una graduale erosione della maggioranza che sosteneva la posizione americana aveva ridotto i voti fino ad allora nettamente favorevoli a Washington e Taipei. L'Albania, portavoce di Pechino all'Onu, presentava da anni una risoluzione in cui si chiedeva "la restituzione dei diritti legittimi" alla Cina di Mao con la contemporanea espulsione della Cina nazionalista. Gli Stati Uniti avevano risposto chiedendo che la questione venisse considerata importante e che una decisione al riguardo richiedesse quindi la maggioranza dei due terzi, invece di quella semplice.

basata sulla cooperazione, gli occidentali criticarono ripetutamente tali interventi perché incentrati sulla collaborazione tra Stati Uniti e Unione Sovietica e privi invece di riferimenti all'importanza dello scambio con le potenze europee; telegram, United States Mission to the the United Nations (Usun) to the Secretary of State, *Reactions to Pres Nixon's Speech*, 24 ottobre 1970, Nara, Rg 59, Subject Numeric File (snf) 1970-1973, United Nations, s. 3197.

¹⁹ Il fatto che gli europei non dessero il loro pieno appoggio a Washington durante il conflitto indocinese viene considerata come una delle ragioni che portarono Nixon a decidere di svincolare il dollaro dall'oro senza interpellare gli alleati occidentali; S. Patrick, S. Forman (2002): (eds.) *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner, p. 149.

²⁰ Il conte Sforza, vicesegretario generale del Consiglio d'Europa, fece presente a Washington che sia l'Organizzazione degli stati americani, sia la Lega araba, sia l'Organizzazione dell'unità africana erano favorevoli a concedere tale *status* al segretario generale del Consiglio; airgram, Embassy-Consulate Strasbourg to Department of State, *Council of Europe*, 1 giugno 1970, Nara, Rg 59, snf 1970-1973, United Nations, s. 3178.

Tale meccanismo aveva garantito la vittoria degli americani per tutti gli anni Sessanta. Gli alleati tuttavia non erano soddisfatti da questa strategia e nel 1970, per la prima volta, la risoluzione albanese ottenne la maggioranza semplice all'Assemblea Generale con i voti della grande maggioranza degli stati europei²¹. Nonostante ciò non bastasse ad ammettere la Repubblica Popolare Cinese all'Onu e ad espellere Formosa, poiché anche la risoluzione sulla questione importante (Qi) era stata approvata, il valore simbolico del risultato fu notevole. Inoltre gli inglesi spiegarono a Washington che l'anno seguente non avrebbero votato a favore della Qi, poiché ritenevano anacronistico mantenere Taiwan all'Onu con un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza mentre la nazione più popolosa del mondo veniva esclusa dall'organizzazione. Tale posizione era condivisa dalla maggior parte degli europei e da una gran parte dei membri dell'Onu e portò il Dipartimento di Stato a spingere sulla Casa Bianca affinché si elaborasse una nuova strategia verso la Cina per evitare una pesante sconfitta nella successiva Assemblea Generale.

Nixon e Kissinger, che nella più totale segretezza stavano cercando di instaurare nuovi rapporti con Pechino ed erano arrivati a prime risposte positive da parte del governo di Mao proprio alla fine del 1970, temevano che elaborare immediatamente una nuova politica cinese potesse in qualche modo compromettere il processo di riavvicinamento e, soprattutto, annullare l'effetto positivo e teatrale che un successivo annuncio dell'apertura di relazioni tra i due Paesi avrebbe provocato. In un primo momento decisero di limitarsi a commissionare studi sulle alternative possibili sia al Dipartimento di Stato che al Consiglio per la sicurezza nazionale, sostenendo che l'alleato taiwanese restava importantissimo e doveva essere difeso in seno all'Onu, continuando al contempo a cercare un contatto diretto con i cinesi dietro le quinte. I rappresentanti americani al Palazzo di Vetro si trovarono dunque a dover rispondere, a quanti chiedevano chiarimenti sulla posizione di Washington, che l'amministrazione stava analizzando la situazione ed elaborando una nuova strategia ma restava inaccettabile l'idea che l'ingresso di Pechino dovesse portare alla contemporanea espulsione di Taipei.

La maggior parte dei Paesi membri dell'Onu reputava effettivamente ingiusto che Taiwan dovesse uscire dall'organizzazione, tuttavia la consapevolezza che la Rpc non avrebbe accettato di entrare finché il governo di Chang Kai-Shek fosse rappresentato, indeboliva la posizione dei nazionalisti. A complicare ulteriormente la situazione fu l'annuncio di Nixon del 15 luglio 1971 nel quale comunicò, agli americani e al mondo, che erano stati avviati rapporti tra Pechino e Washington, che Kissinger si era già recato segretamente nella capitale cinese e che il presidente americano era stato ufficialmente invitato a visitare il Paese all'inizio del 1972. Gli alleati europei furono sorpresi dalla svolta dell'amministrazione e dalla segretezza con cui erano state portate avanti le trattative e si risentirono perché gli Stati Uniti continuavano a chiedere il loro appoggio per mantenere Taiwan all'Onu, rischiando così di compromettere il rapporto che gli europei stavano gradualmente costruendo con la Cina comunista. Nei vari incontri tenuti con i rappresentanti euro-

²¹ Belgio, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Olanda e Portogallo si astennero sul voto per la risoluzione albanese e solo Malta e Spagna votarono contro, schierandosi ancora una volta con gli Stati Uniti; telegram, Usun to Secretary of State, *Chirep: Western European Votes at 25th Unga*, 21 novembre 1970, Nara, Rg 59, snf 1970-1973, United Nations, s. 3209.

pei emerse chiaramente l'intenzione di evitare qualunque posizione che potesse impedire alla Rpc di entrare alle Nazioni Unite, anche a costo di sacrificare Taipei²².

Gli Stati Uniti cercarono di correre ai ripari chiedendo che fosse necessario ottenere i due terzi dei voti per l'espulsione di Formosa anziché per l'ammissione della Repubblica Popolare Cinese e presentando una risoluzione che promuoveva la doppia rappresentanza, secondo la quale entrambi gli stati sarebbero stati rappresentanti e il posto permanente al Consiglio di Sicurezza sarebbe andato a Pechino. Il cambiamento di strategia, nonostante fosse recepito positivamente da parte dei membri dell'organizzazione, arrivò troppo tardi per gli europei che non si mostrarono particolarmente ottimisti circa le possibilità di successo americano e si mostrarono alquanto restii a prendere esplicitamente posizione prima del voto quando non si dissero contrari sia alla Qi che alla doppia rappresentanza²³. Tale situazione di incertezza spinse Nixon a scendere in campo in prima persona pochi giorni prima del voto. Il presidente contattò telefonicamente capi di stati amici per convincerli a votare con gli Stati Uniti, sottolineando più volte il rischio di serie ricadute sui rapporti internazionali se Taipei fosse stata cacciata dall'organizzazione²⁴.

Nonostante gli sforzi del Dipartimento, della rappresentanza americana all'Onu e dello stesso presidente, la nuova strategia degli Stati Uniti era stata adottata troppo tardi e, ancora una volta, gli alleati europei non erano stati consultati a tempo debito²⁵. Inoltre il fatto che Kissinger si sarebbe recato a Pechino, questa volta in un viaggio ufficiale volto ad organizzare quello di Nixon dell'inizio del 1972,

²² Telegram From the Department of State to the Embassy in the Republic of China, 24 luglio 1971, in *Frus 1969-1976, United Nations, 1969-1972*, vol. V, Washington DC, United States Government Printing Office, 2004, doc. 381.

²³ Cfr. telegram, Department of State to Rome, *Chirep: Position of Western European Countries*, 17 settembre 1971, Nara, Rg 59, snf 1970-1973, United Nations, s. 3213. A meno di tre settimane dal voto la Francia, pur simpatizzando con gli americani, sostenne che la battaglia era già persa e che gli americani stavano compromettendo le possibilità degli alleati di "prendere il treno giusto" insistendo affinché votassero con loro sulla Qi e la doppia rappresentanza. Anche quando i rappresentanti americani sottolinearono che l'espulsione di Taiwan avrebbe creato grave risentimento negli Stati Uniti, con il rischio di ritorsioni sull'organizzazione, attraverso il taglio dei fondi, e sugli alleati, ad esempio attraverso il ritiro delle truppe dall'Europa, i diplomatici francesi continuarono a sostenere che non vi era possibilità di vittoria per gli americani; telegram, Usun to Secretary of State, *French Views on Middle East, Chirep, Africa*, 6 ottobre 1971, Nara, Rg 59, snf 1970-1973, United Nations, s. 3219.

²⁴ Cfr. Recording of phone conversation, Richard Nixon and Emilio Colombo, 22 ottobre 1971, Nara, Nixon Presidential Material (Npm), conversazione (c.) 12-88. Rogers insistette per queste telefonate dicendo che lo scarto di voti sarebbe stato esiguo e che era arrivato il momento di usare il prestigio del presidente per evitare la sconfitta e dimostrare quanto gli Stati Uniti si stavano impegnando; recording of phone conversation, Richard Nixon and Alexander Haig, 25 ottobre 1971, Nara, Npm, c. 12-109. Molte telefonate furono fatte anche agli stati africani e Nixon disse che, se avessero votato contro gli americani, non avrebbe mai più ricevuto i loro leader, aggiungendo che gli Stati Uniti facevano moltissimo per questi paesi, senza mai chiedere nulla, e che votare per la Qi sarebbe stato il minimo. Il segretario di stato, concordando con il presidente, aggiunse che sarebbe stato necessario rivedere anche la politica degli aiuti all'estero, diminuendo gli aiuti tramite i canali multilaterali poiché questi impedivano ai pvs di capire davvero chi li stesse sostenendo, perdendo così credito e vantaggi; recording of phone conversation, Richard Nixon and William Rogers, 25 ottobre 1971, Nara, Npm, c. 12-111.

²⁵ P. OLLA BRUNDU (2006), *Ottobre 1971, la Cina comunista nel Consiglio di Sicurezza, Taiwan espulsa dalle Nazioni Unite: analisi di una sconfitta americana*, in *Le Carte e la Storia*, XII, 2, pp. 194-222.

contribuì ad alimentare la convinzione che gli americani non fossero veramente impegnati nella battaglia per la doppia rappresentanza. A due giorni dal voto il Belgio, che fino a quel momento aveva promesso il proprio sostegno agli Stati Uniti, passò all'astensione, portando con sé i voti di molti Paesi che erano ancora incerti sul da farsi²⁶. Nixon e Kissinger erano in realtà consapevoli che avrebbero perso²⁷, tuttavia il comportamento degli alleati e i festeggiamenti per l'ammissione della Cina dei rappresentanti dei Paesi del Terzo Mondo ebbero un notevole impatto sull'opinione pubblica americana e portarono a una reazione più dura di quella prevista dai membri delle Nazioni Unite. Da un lato venne lanciata una campagna per la riduzione della quota massima di contributi pagati all'Onu, che alla fine del 1972 ottenne il passaggio di questa dal 31% al 25% del *budget* ordinario, dall'altro Nixon sostenne che bisognava rivalutare i rapporti con tutti quei Paesi che non avevano votato con gli Stati Uniti, compresi gli europei²⁸.

In realtà non vi furono azioni concrete contro l'Europa. La Casa Bianca continuò semplicemente a portare avanti la propria strategia nei confronti dell'Unione Sovietica e della Rpc senza interpellare gli alleati, pur sostenendo che gli interessi di americani ed europei erano inseparabili, e questi ultimi continuarono a cercare una propria dimensione internazionale indipendente, tanto più che le due superpotenze continuavano ad escluderli da ogni negoziato, anche da quelli che li riguardavano più da vicino come gli accordi sul nucleare e sulla riduzione degli armamenti. Per tutto il 1972 gli Stati Uniti continuarono a concentrarsi su temi diversi rispetto al rapporto con gli alleati, in particolare sulla distensione, sulla rielezione di Nixon e sulla definitiva uscita dal conflitto in Vietnam, mentre gli europei cercavano di rafforzare la Comunità, procedendo anche con l'ammissione di tre nuovi membri, Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, che si sarebbe conclusa nel 1973.

3. Il 1973 e la frattura tra la Ce e Washington

Quell'anno si rivelò cruciale sia per gli americani che per l'Europa come Comunità. Nel 1973 infatti l'amministrazione Nixon, subito dopo il Trattato di Parigi che pose fine alla guerra indocinese, iniziò a rivalutare il rapporto con gli alleati

²⁶ Secondo il rappresentante americano Christopher Phillips gli americani furono battuti tatticamente. Oltre alla decisione del Belgio, arrivata all'ultimo minuto, avrebbe influito sul risultato anche la decisione di rinviare il voto finale sulla Qi a dopo la cena. Gli Stati Uniti avevano cercato di opporsi, sapendo che molti non sarebbero rientrati per evitare di esprimersi, ma la mozione dell'Arabia Saudita fu accolta e le votazioni vennero sospese. Al rientro diversi rappresentanti di paesi chiave non si presentarono e la risoluzione americana venne sconfitta; L. M. FASULO (1985), *Representing America. Experiences of U.S. Diplomats at the U.N.*, New York, Praeger Publishers, pp. 147-159.

²⁷ Editorial note 167, in *Frus 1969-1976, China, 1969-1972*, vol. XVII, Washington DC, United States Government Printing Office, 2006.

²⁸ Il presidente arrivò a suggerire la creazione di un vero programma di premi e punizioni per chi era rispettivamente con o contro Washington; recording of phone conversation, Richard Nixon and Nelson Rockefeller, 29 ottobre 1971, Nara, Npm, c. 13-36. A Rogers aveva detto anche che non ci si aspettava vere ricadute e che invece occorreva "dare uno schiaffo sul polso" di paesi come quelli europei che, pur dicendosi alleati degli americani e continuando a chiedere loro aiuti e impegno, continuavano a non collaborare; recording of phone conversation, Richard Nixon and William Rogers, 25 ottobre 1971, Nara, Npm, c. 12-116.

lanciando "l'anno dell'Europa", mentre nel Paese cominciava lo scandalo Watergate. La Comunità europea, invece, partecipò in prima persona alla Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (Csce)²⁹, passò da sei a nove membri e cercò sempre di più di presentarsi coesa alla comunità internazionale con una posizione unitaria nelle questioni di politica estera e nello scambio con gli americani. Gli uni e gli altri vennero poi profondamente messi alla prova dalla questione mediorientale che, alla fine dell'anno, registrò lo scoppio della guerra del Kippur e il primo shock petrolifero.

Nell'aprile del 1973 Kissinger, consapevole che l'erosione del rapporto con gli europei stava minando la sua strategia politica e compromettendo il ruolo degli Stati Uniti come *leader* del blocco occidentale, sostenne che era giunto il momento di rivedere il rapporto tra gli alleati ponendolo su basi diverse da quelle del dopoguerra. "L'anno dell'Europa" avrebbe dovuto portare all'elaborazione di una nuova Carta Atlantica, che fornisse coordinate economiche³⁰, militari e diplomatiche, da approvare alla fine del viaggio del presidente Nixon nella regione, programmato per l'estate e l'autunno del 1973. La risposta europea fu estremamente fredda, anche perché nel suo discorso il consigliere americano collegò chiaramente la sicurezza europea alle questioni economiche³¹ e, soprattutto, sostenne che "gli Stati Uniti hanno interessi e responsabilità globali. I nostri alleati europei hanno interessi regionali"³². Tali dichiarazioni e allusioni, quantomeno paternalistiche, non fecero che peggiorare il clima già teso, tanto più che, se dopo la Seconda guerra mondiale l'Europa aveva effettivamente smesso di interessarsi di molte questioni internazionali, concentrata sulla sua ricostruzione, negli anni Settanta sia economicamente che politicamente la Comunità europea era sempre più rivolta fuori dai suoi confini e stava cercando di ricavare uno proprio spazio d'azione tra le due superpotenze³³.

²⁹ Sull'importanza della Csce per la Comunità europea si veda A. ROMANO (2009), *From Détente in Europe to European Détente*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

³⁰ Il consigliere, che presto sarebbe diventato anche segretario di stato, sottolineava ancora una volta come la crescita della Comunità europea fosse importante, ma stesse anche danneggiando economicamente gli Stati Uniti, particolarmente preoccupati per l'elaborazione di una politica agricola comune europea. Era quindi necessario tenere conto di questi problemi ed arrivare ad un nuovo equilibrio commerciale e monetario; R. C. THORNTON (2001), *Nixon-Kissinger Years: The Reshaping of American Foreign Policy*, New York, Continuum International Pub. Group; pp. 249-251.

³¹ In questo modo intendeva evidenziare che gli europei dipendevano ancora dagli americani per la loro sicurezza e che quindi avrebbero dovuto seguire la guida di Washington nelle questioni economiche; W. P. BUNDY (1999), *Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill and Wang, p. 416.

³² In *ibidem*.

³³ La Ce aveva, ad esempio, cercato di arrivare ad una posizione comune già durante la XXVII Assemblea Generale delle Nazioni Unite, provando ad elaborare anche un documento che presentasse le considerazioni dei Nove su come questa si era svolta e conclusa. Il tentativo di arrivare ad una analisi unica era cominciato nel gennaio del 1973 ma era stato poi abbandonato all'inizio di febbraio, quando ci si era resi conto che i punti di vista erano troppo divergenti per poter essere conciliati in tempi rapidi. Nonostante l'iniziativa fosse finita in un nulla di fatto, la rappresentanza americana al Palazzo di vetro, che aveva segretamente ottenuto una copia della prima bozza del documento europeo, reputava particolarmente importante il fatto che la Comunità stesse cercando di presentarsi compattamente nel *forum* multilaterale; airgram, Usun to Department of State, *Ec Nine at the United Nations: Nine's Assessment of the 27th Unga*, 3 aprile 1973, Nara, Rg 59, snf 1970-1973, Special Organizations, UN, s. 3175. Ciò era particolarmente rilevante poiché alla fine del 1972 la delegazione americana era arrivata invece alla conclusione che non vi fosse sufficiente coesione nella Comunità

Vi era inoltre la sensazione che il lancio dell'iniziativa fosse un modo per cercare di allontanare l'attenzione della stampa dallo scandalo Watergate che dall'inizio dell'anno stava diventando un tema centrale negli Stati Uniti e che, proprio alla fine di aprile, aveva portato alla caduta di alcuni tra i maggiori collaboratori di Nixon³⁴.

Inoltre la Casa Bianca continuò a portare avanti la distensione e gli accordi con l'Unione Sovietica senza interpellare gli alleati. In questo clima, a luglio venne elaborato il rapporto di Copenaghen che voleva arrivare alla creazione di un fronte compatto in politica estera e con cui si decise di elaborare una risposta alla proposta americana senza consultare l'alleato. Ad agosto l'allora presidente del Consiglio dei ministri europeo, il ministro degli Esteri danese Knud Borge Andersen, inoltrò il documento a Washington, spiegando anche che non si sarebbe accettato alcuno scambio bilaterale sull'argomento e che ogni trattativa avrebbe dovuto essere tra gli Stati Uniti e la Comunità nel suo insieme³⁵. Il lancio dell'"anno dell'Europa" ebbe dunque, almeno inizialmente, l'effetto di unire i membri della Cee, Gran Bretagna inclusa, anziché di risanare il rapporto con gli americani.

Nixon e Kissinger accolsero la risposta europea con grande stupore e malcelato disappunto, reputandola una strategia distruttiva. Il presidente arrivò a sostenere che vi sarebbero state cose ben peggiori per l'Europa che un co-dominio di Stati Uniti e Unione Sovietica nella cornice della distensione. E benché non vi fosse alcuna intenzione di arrivare a ciò, gli europei dovevano fare i conti con le esigenze dell'alleato americano³⁶. In un incontro con il ministro degli Esteri danese, Kissinger disse di riconoscere l'importanza della decisione europea di parlare con una sola voce, ma sottolineò anche che vi era grande stupore per la mancanza di consultazioni con gli Stati Uniti prima di arrivare alla posizione definitiva presentata dalla Cee e per la decisione di farla consegnare da un rappresentante che non aveva il potere di negoziare ma solo di raccogliere i commenti americani per riportarli ai Nove per valutarli in separata sede. Tale processo era inaccettabile, specialmente se era

per arrivare ad una posizione comune in tempi brevi. Secondo i rappresentanti di Washington sottolineavano che nonostante i membri della Cee si fossero riuniti a New York sin dall'estate del 1972 per discutere dei temi che sarebbero stati affrontati dall'Assemblea Generale, questi non erano riusciti a giungere a conclusioni omogenee. Gli americani ne avevano dedotto che fino a quando non vi fosse stata una vera e profonda evoluzione politica della Comunità europea, non ci sarebbero stati cambiamenti. Tuttavia era anche evidente che gli europei non intendevano rendere gli Stati Uniti partecipi delle loro consultazioni. La Gran Bretagna aveva riferito in grande segretezza degli incontri tenuti, ma era chiaro il disagio dei suoi rappresentanti e l'intenzione di non incorrere nella disapprovazione degli altri europei, specialmente i francesi, che volevano mantenere confidenziali gli scambi; telegram, Usun to Secretary of State, *Ec Political cooperation in Un*, 8 novembre 1972, *ibidem*.

³⁴ Bob Haldeman e John Ehrlichman furono costretti a dimettersi nel tentativo di far rientrare lo scandalo ed evitare il coinvolgimento del presidente; J. M. HANNUMÄKI (2004), *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, pp. 260-261.

³⁵ M. GILBERT (2005), *Storia politica dell'integrazione europea*, Bari, Editori Laterza, pp. 109-110.

³⁶ Kissinger rispose che gli europei "sarebbero stati in ginocchio entro la fine dell'anno. Non possono fare a meno di noi. Tutto quello che devono fare è capire che non si possono permettere di perderci". Per presidente e consigliere gli alleati non si rendevano conto che i sovietici non avevano particolari interessi ad interagire direttamente con gli europei e stavano dando troppo per scontato il rapporto con gli americani, reputando che questi avrebbero continuato a fornire una totale garanzia nucleare anche se esclusi dai processi deliberativi della Comunità; memorandum of conversation, Richard Nixon and Henry Kissinger, 9 agosto 1973, Biblioteca del Congresso (BC), divisione manoscritti (dm), bobina (b.) 18.

destinato a diventare la prassi³⁷. Vi era un generale disappunto per la reazione e il comportamento europeo rispetto al discorso di Kissinger di aprile, specialmente perché fino alla fine di settembre non vi era stato alcun contatto ufficiale con Washington.

La situazione appariva estremamente tesa ad entrambe le sponde dell'Atlantico. Tuttavia vi fu un ulteriore peggioramento pochi giorni dopo l'incontro di Kissinger, appena diventato segretario di stato, con il ministro danese. Lo scoppio della guerra del Kippur spinse ulteriormente la Comunità europea ad elaborare una strategia comune, ponendosi su posizioni molto distanti da quella americana. L'interesse europeo per la situazione mediorientale non era una novità. L'area era estremamente importante sia per la vicinanza geografica sia perché le nazioni del vecchio continente dipendevano totalmente dai Paesi produttori di petrolio, non avendo proprie riserve. I problemi del Medio Oriente erano stati inseriti nell'agenda della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa, nonostante sia gli Stati Uniti che Israele fossero contrari, reputando necessario che Washington fosse l'unica intermediaria tra arabi ed israeliani; la Comunità voleva dimostrare così che la crisi mediorientale non era vitale solo per le due superpotenze ma era considerato cruciale per la stessa sicurezza europea³⁸.

La guerra, cominciata il 6 ottobre, portò per la prima volta alla formazione di una vera identità comune europea in politica estera. Il fenomeno fu di breve durata e non riuscì a ripetersi se non diversi anni dopo, ma mostrò il potenziale della Comunità e l'autonomia rispetto all'alleato americano. Mentre nel 1967 vi era stata una grande diversità nell'atteggiamento degli allora Sei membri della CEE, già all'inizio degli anni Settanta si era assistito ad un avvicinamento nelle posizioni degli europei³⁹. Restava una certa incertezza dovuta alla spaccatura interna degli europei, che si dividevano tra pro arabi e pro israeliani, tuttavia la guerra del 1973 permise ai Nove di arrivare ad una posizione unitaria, espressa all'inizio di novembre in un documento che contribuì a lanciare il dialogo arabo-europeo, mentre causava le critiche di Tel Aviv e il disappunto di Washington.

Nelle prime fasi del conflitto la Comunità si era limitata a chiedere il cessate il fuoco, senza schierarsi compattamente per evitare che il blocco petrolifero imposto ai Paesi Bassi e alla Danimarca venisse esteso al resto dell'Europa. La Gran Bretagna, in particolare, sin da prima dello scoppio delle ostilità, aveva cercato di elabo-

³⁷ Kissinger sostenne anche che sia gli europei che gli americani non adottavano un tale atteggiamento neanche con l'Unione Sovietica, ed era quindi ancora più allarmante che lo si applicasse ad un alleato; memorandum of conversation, 25 settembre 1973, Nara, Nixon, nscf, Presidential/HAK Memcons, s. 1027.

³⁸ In un rapporto presentato al segretario generale delle Nazioni Unite si riportava che il tema del Medio Oriente era tornato ad essere centrale specialmente dopo la fine della guerra in Vietnam. Si sottolineava poi che Europa e Unione Sovietica avrebbero preferito che le trattative di pace fossero portate avanti con l'intermediazione di Gunnar Jarring, rappresentante neutrale dell'Onu, piuttosto che con quella degli Stati Uniti. Ad essere particolarmente favorevoli alla missione dell'inviato del segretario generale erano Francia e Italia; report, *The Crisis of the Middle East*, s. d., United Nations Archives and Records Management Section (Arms), Matter concerning Subsidiary Bodies Files of the Sg Kurt Waldheim, s. 8.

³⁹ Nel maggio del 1971 vi era stato un primo documento stilato dai Sei che ricalcava in larga misura la risoluzione n. 242 delle Nazioni Unite. La presa di posizione era stata duramente attaccata da Israele; S. PIETRANTONIO, *La guerra di ottobre vista dall'Europa: tra desideri di autonomia, crisi energetica e imperativi atlantici*, in A. Bitumi, G. D'Ottavio, G. Laschi (2008), cit., pp. 85-106.

rare una posizione indipendente dagli Stati Uniti per non essere percepita come un loro emissario⁴⁰. Kissinger cercò di fare pressione sull'alleato inglese, sostenendo che i sovietici avevano assicurato il benessere degli egiziani per il cessate il fuoco *in situ*, tuttavia Londra rifiutò il proprio appoggio, temendo una forte reazione negativa delle popolazioni arabe⁴¹. Si riteneva essenziale un dialogo multilaterale e l'accordo tra le superpotenze, ma quando queste arrivarono a una prima intesa, che presentata al Consiglio di Sicurezza, divenne la risoluzione n. 338, era chiaro il loro intento di trattare la questione direttamente con solo un uso marginale delle Nazioni Unite e senza coinvolgere l'Europa. La distensione restava la principale preoccupazione sia di Washington che di Mosca.

Per gli inglesi ad altri europei, la risoluzione era troppo approssimativa per poter garantire la fine degli scontri, come dimostrò anche la ripresa delle ostilità il 23 ottobre con Israele che avanzava verso Suez e circondava la Terza Armata egiziana. Ciò portò l'Unione Sovietica a far intendere che, se non si fosse arrivati ad un immediato cessate il fuoco, vi era la possibilità di un intervento unilaterale della stessa Urss. Gli Stati Uniti risposero allertando l'esercito, senza prima avvertire gli alleati della Nato, che accolsero malamente la decisione. Il 6 novembre la Comunità europea presentò un documento in cui i Nove riprendevano la risoluzione 242 ma con alcune rilevanti novità. Soprattutto si chiedeva la fine dell'occupazione israeliana dei territori conquistati nel 1967 e la stipula di una pace giusta e durevole che tenesse in considerazione i diritti dei palestinesi⁴². Il testo europeo fu aspramente criticato da Israele e fu accolto malamente anche dagli americani. Kissinger, in particolare, sostenne che la dichiarazione aveva ostacolato il processo di pace poiché Anwar Sadat aveva già accettato un cessate il fuoco che prevedesse il ritiro alle linee del 22 ottobre, non a quelle di prima della guerra dei sei giorni. Gli europei, chiedendo più di quello che gli egiziani erano disposti ad accordare, avevano reso nulla l'intesa⁴³.

⁴⁰ Ciò fu causa di enormi frizioni tra Washington e Londra anche in seno alle Nazioni Unite, poiché gli inglesi decisero di non appoggiare la richiesta americana di presentare insieme una risoluzione per il cessate il fuoco e il ritiro alle posizioni precedenti avanzata tra l'11 e il 12 ottobre. La decisione inglese irritò particolarmente la Casa Bianca perché nella primavera di quell'anno Londra aveva insistito sull'opportunità di affidare a Kurt Waldheim, segretario generale dell'Onu, un ruolo attivo nelle trattative mediorientali e Washington aveva rifiutato, non avendo fiducia nelle capacità di mediazione del segretario e dell'organizzazione; A. NOBLE, *Equine Diplomacy. Transatlantic Differences Over the Role of the United Nations in the Arab-Israeli Context, 1973*, in G. ROBIN (2008), (ed.) *8e Conférence internationale des éditeurs de documents diplomatiques: des états et de l'ONU*, Parigi, Ministero degli Affari Esteri, pp. 271-299.

⁴¹ Il segretario di stato americano accolse molto male la decisione della Gran Bretagna. A Nixon disse di non ricordare nessuna crisi, nei tre anni precedenti, in cui l'Inghilterra si fosse schierata con gli Stati Uniti quando era importante. Gli inglesi avevano anche imposto l'embargo alla vendita delle armi ai contendenti e avevano vietato agli americani di usare le loro basi per rifornire gli israeliani, seguiti poi da altri europei; *ibidem*.

⁴² Per la prima volta gli occidentali facevano riferimento alla situazione palestinese usando la terminologia adottata dagli arabi; S. PIETRANTONIO, *La guerra di ... cit.*, pp. 85-106.

⁴³ Per Kissinger: "gli europei si sono comportati come sciacalli. Il loro comportamento è stata una completa disgrazia. Hanno fatto qualunque cosa per assecondare gli arabi. Non ci hanno dato alcun supporto quando ne avevamo bisogno. [...] Quando tutto questo sarà finito, e lo sarà tra pochi giorni, è imperativo per noi [...] valutare dove stiamo andando con il nostro rapporto con gli alleati europea [...]"; Nara, Rg 59, Office of the Secretary of State, Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger staff meetings 1973-1977, s. 1.

Per Kissinger il comportamento europeo era volto solo ad assecondare gli arabi nel breve periodo per ottenere la fine dell'embargo petrolifero, mentre gli americani intendevano avviare veramente il processo di pace per arrivare a una soluzione definitiva del problema e solo in un secondo momento spiegare che un allentamento, o la completa sospensione, dell'embargo avrebbero permesso di arrivare a un accordo sostanziale⁴⁴. La convinzione che gli europei fossero disponibili a qualunque compromesso con gli arabi sembrò essere confermata a dicembre quando quattro ministri arabi⁴⁵ parteciparono al summit di Copenaghen della Cee e proposero l'apertura del dialogo arabo-europeo. Nonostante non venissero avanzate richieste specifiche, i ministri mediorientali spiegavano che perché le misure restrittive sulle forniture di petrolio fossero ritirate o ridotte sarebbe stato necessario che gli europei si impegnassero per influenzare positivamente i negoziati di pace a favore degli arabi, riferendosi in particolare alla Conferenza di pace che si sarebbe aperta a Ginevra il 18 dicembre.

I Nove apprezzarono particolarmente che gli arabi si fossero rivolti agli europei come comunità e che ritenessero utile il loro intervento per influenzare gli Stati Uniti e, in ultima istanza, Israele. Tuttavia la risposta americana fu molto severa, sia per mostrare agli alleati l'irritazione per la posizione presa, sia per far capire agli arabi che fare pressioni sugli europei non avrebbe portato a modifiche nell'atteggiamento e nella strategia della Casa Bianca, poiché non sarebbero state tollerate sfide alla *leadership* americana⁴⁶. Inoltre Kissinger spiegò esplicitamente ai ministri della Nato che gli Stati Uniti avrebbero potuto risolvere il problema energetico con molte difficoltà, ma che gli europei da soli non avrebbero potuto fare nulla⁴⁷. Era evidente che il tentativo di creare un'identità comune in contrasto agli americani stava creando un solco profondo tra gli storici alleati, ma i timori europei causati dall'embargo petrolifero non potevano che portare ad un avvicinamento della loro posizione a quella degli arabi. Tuttavia al desiderio europeo di presentarsi compattamente non corrispondeva una reale capacità di iniziativa. Gradualmente le tensioni con Washington e i problemi causati dalla crisi energetica finirono per sgretolare il fronte unico europeo⁴⁸.

⁴⁴ In una riunione di novembre emerse anche la convinzione dell'amministrazione che gli europei volessero vedere Israele distrutta, convinti che quella sarebbe stata la soluzione per porre fine al ricatto petrolifero; memorandum, *Bipartisan Leadership Meeting*, 27 ottobre 1973, Nara, Nixon, nscf, Presidential/HAK Memcons, s. 1027.

⁴⁵ I ministri di Algeria, Emirati Arabi Uniti, Sudan e Tunisia; S. Pietrantonio, *La guerra di ...* cit., pp. 85-106.

⁴⁶ Per Kissinger le proteste europee erano senza basi, specialmente visto che gli alleati non avevano mai dato l'appoggio chiesto da Washington durante la crisi. Il segretario americano, parlando con un diplomatico inglese, si lamentò dicendo che quelli con cui gli Stati Uniti si consultavano più spesso erano quelli che avevano dato loro meno sostegno. Il diplomatico rispose: "credo tu ti stia riferendo ai russi, Henry"; in *ibidem*.

⁴⁷ In Noble, *Equine Diplomacy...* cit., pp. 271-299. Per Kissinger era essenziale che la questione petrolifera andasse affrontata in un contesto multilaterale e per nessuna ragione si sarebbe potuto tollerare che gli europei cercassero accordi con gli arabi in canali bilaterali. Gli americani avrebbero piuttosto fatto ricorso agli stessi canali per impedirlo; *Secretary's Staff Meeting*, 8 gennaio 1974, Nara, Rg 59, Office of the Secretary of State, Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger staff meetings 1973-1977, s. 2.

⁴⁸ I primi a modificare la propria posizione furono i Paesi Bassi che, già a fine anno, riconobbero come la dichiarazione di Bruxelles di novembre fosse sbilanciata contro Israele; S. PIETRANTONIO, *La guerra di ...* cit., pp. 85-106.

La Casa Bianca lanciò allora l'idea di creare un fronte dei consumatori, chiedendo anche la collaborazione dei Paesi produttori di petrolio. A febbraio rappresentanti dei maggiori Paesi industrializzati, tranne la Francia, si riunirono a Washington per una conferenza sull'energia⁴⁹. In tale sede Nixon collegò ancora una volta la questione economica e quella energetica al problema della sicurezza, sostenendo che la posizione europea era recepita molto negativamente dal Congresso e dall'opinione pubblica americana e che ciò avrebbe rafforzato i gruppi isolazionisti e quelli che volevano un ritiro integrale dall'Europa. La durezza di Washington portò la maggioranza dei membri della Comunità a ripensare la strategia adottata⁵⁰. A marzo venne adottato il compromesso di Gymlich, che accettava le consultazioni preliminari tra i Nove e gli Stati Uniti che erano sempre state richieste dai secondi e rifiutate dai primi. Inoltre, a giugno, tutti gli europei, tranne la Francia, entrarono a far parte dell'Agenzia internazionale per l'energia voluta dagli americani, riconfermando quindi il ruolo guida di Washington.

Nel frattempo le trattative mediorientali proseguirono quasi esclusivamente sotto il controllo di Kissinger invece di essere condotte in ambito multilaterale, come avrebbero voluto sia gli europei che gli altri membri delle Nazioni Unite. La Ce non riuscì a mantenere un proprio spazio di azione, sebbene cercasse di mantenere il miglior rapporto possibile con gli arabi, almeno retoricamente. Per tutto il 1974 l'Europa, apparsa finalmente coesa alla fine del 1973, si mostrò frammentata e incapace di arrivare ad una posizione comune. Ciò portò ad un netto miglioramento, almeno superficialmente, dei rapporti con gli Stati Uniti. In realtà, tuttavia, l'avversione di Nixon e Kissinger per il multilateralismo e la loro strategia di marginalizzazione sia della Ce che dell'Onu aveva alla lunga indebolito la posizione internazionale americana, già compromessa dalla guerra in Vietnam. Con la caduta di Nixon a causa del Watergate, gli Stati Uniti si trovano costretti ad fronteggiare la più grave crisi di politica interna mai affrontata e a dover mettere in secondo piano la ristrutturazione della politica estera avviata all'inizio degli anni Settanta. Per contro, l'evoluzione delle Nazioni Unite e della Comunità europea non fece che accelerare, modificando definitivamente la posizione internazionale dell'una e dell'altra. Mentre le Nazioni Unite continuarono a spostare il dibattito dallo scontro tra est e ovest al dialogo tra nord e sud del mondo, gli europei cercarono gradualmente di progredire verso una vera Unione. Nel vertice di Parigi del dicembre 1974, i Nove formalizzarono i loro vertici occasionali creando il "Consiglio europeo" che si sarebbe riunito tre volte l'anno e avrebbe dovuto dare una linea politica comune alla Ce. Alla fine del 1975, inoltre, venne presentata la relazione Tindemans sul significato di Unione Europea. Nel testo si spiegava che era necessario arrivare a "presentare un fronte compatto al mondo esterno in tutti i principali

⁴⁹ La Francia sottolineò che la conferenza era solo un tentativo degli Stati Uniti per riaffermare il proprio ruolo di *leader* del blocco occidentale e disciplinare gli alleati, e accusò gli altri membri della Ce di essere dei traditori per avervi partecipato; *ibidem*. Un ufficiale francese aggiunse che forse Kissinger non voleva sabotare completamente la Comunità europea, ma voleva quantomeno "ridurla ad un barboncino degli americani"; NOBLE, *Equine Diplomacy...* cit., pp. 271-299.

⁵⁰ Si veda F. PETRINI, *L'arma del petrolio: lo "shock" petrolifero e il confronto Nord-Sud. Parte prima. L'Europa alla ricerca di un'alternativa: la Comunità tra dipendenza energetica ed egemonia statunitense*, in D. CAVIGLIA, A. VARSORI (2008) (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-sud negli anni '60-'70*, Milano, Angeli, pp. 79-108.

campi delle nostre relazioni estere⁵¹. La Comunità avrebbe dunque dovuto impegnarsi per arrivare a posizioni comuni in ogni area, politica, economica e sociale, realmente indipendenti da quella di altri Paesi. Bisognò aspettare il trattato di Maastricht per avere un'Europa simile a quella prefigurata nel rapporto Tindemans, ma gli anni Settanta, nonostante tutti i problemi affrontati e le fragilità emerse, furono cruciali nell'evoluzione dell'Europa da Comunità ad Unione.

⁵¹ Gilbert (2005), cit., pp. 112-113.

Bibliografia essenziale

- BASOSI D. (2006), *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon. 1969-1973*, Firenze, Polistampa.
- BITUMI A., D'OTTAVIO G., LASCHI G. (2008) (a cura di), *La Comunità europea e le relazioni esterne. 1957-1992*, Bologna, CLUEB.
- BUNDY W.P. (1999), *Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill and Wang.
- CAVIGLIA D., VARSORI A. (2008) (a cura di), *Dollari, petrolio e aiuti allo sviluppo. Il confronto Nord-sud negli anni '60-'70*, Milano, Angeli.
- CELOZZI BALDELLI P. (2006), *Richard M. Nixon. Una politica americana per l'Europa*, Roma, Gangemi Editore.
- DEI PERO M., ROMERO F. (2007) (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura.
- DEPARTMENT OF STATE (2003), *Foreign Relations of the United States, Nixon and Ford Administrations (1969-1976)*, vol. I, *Foundations of Foreign Policy, 1969-1972*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
- DEPARTMENT OF STATE (2004), *Foreign Relations of the United States, Nixon and Ford Administrations (1969-1976)*, vol. V, *United Nations, 1969-1972*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
- DEPARTMENT OF STATE (2006), *Foreign Relations of the United States, Nixon and Ford Administrations (1969-1976)*, vol. XVII, *China, 1969-1972*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
- FINKELSTEIN L.S. (1988) (ed.), *Politics in the United Nation System*, Durham, N.C., Duke University Press.
- GATI T.T. (1983) (ed.), *The US, the UN and the Management of Global Change*, New York, New York University Press.
- GILBERT M. (2005), *Storia politica dell'integrazione europea*, Bari, Editori Laterza.
- HANHEIMÄKI J.M. (2004), *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press.
- KARNS M., MINGST K. (1990) (eds.), *The United States and Multilateral Institutions: Pattern of Changing Instrumentality and Influence*, Boston, Unwin Hyman.
- LUCK E.C. (1999), *Mixed Messages: American Politics and International Organizations. 1919-1999*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- LUNDESTAD G. (1998), *«Empire» by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, New York, Oxford University Press.
- OLLA BRUNDU P. (2006), *Ottobre 1971, «La Cina comunista nel Consiglio di Sicurezza, Taiwan espulsa dalle Nazioni Unite: analisi di una sconfitta americana»*, *Le Carte e la Storia*, XII, 2, pp. 194-222.
- PATRICK S., FORMAN S. (2002) (eds.), *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Boulder, Lynne Rienner.
- ROBIN G. (2008) (ed.), *8e Conférence internationale des éditeurs de documents diplomatiques : des états et de l'ONU*, Parigi, Ministero degli Affari Esteri.
- ROMANO A. (2009), *From Détente in Europe to European Détente*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.
- ROMERO F., VARSORI A. (2005) (a cura di), *Nazione, interdipendenza, integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, Roma, Carocci.
- THORNTON R. C. (2001), *Nixon-Kissinger Years: The Reshaping of American Foreign Policy*, New York, Continuum International Pub. Group.

Fonti archivistiche

- Biblioteca del Congresso, divisione manoscritti, bobina 18.
- National Archives and Records Administration (Nara), Record Group (Rg) 59, Conference Files 1949-72, scatola (s.) 499, s. 520.
- Nara, Rg 59, Office of the Secretary of State, Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger staff meetings 1973-1977, s. 1, s. 2.
- Nara, Rg 59, Subject Numeric File (snf) 1970-1973, United Nations, s. 3175, s. 3178, s. 3197, s. 3209, s. 3213, s. 3219.
- Nara, Rg Nixon, National Security Council Files (nscf), Name Files, s. 817.
- Nara, Rg Nixon, nscf, Presidential/HAK Memcons, s. 1027.
- Nara, Nixon Presidential Material (Npm), conversazione (c.) 12-88; c. 12-109; c. 12-111; c. 12-116; c. 13-36.
- United Nations Archives and Records Management Section, Matter concerning Subsidiary Bodies Files of the Sg Kurt Waldheim, s. 8.

**Dopo Viking, Laval e Rüffert:
verso una nuova composizione tra libertà economiche europee
e diritti sociali fondamentali?**

Abstract

After Viking, Laval and Rüffert: towards a new composition of the European economic freedoms and fundamental social rights?

A controversy regarding the relationship between principles of a European free market and the relative autonomy of trade unions and business organizations has recently been taken into consideration by the General Advocate Verika Trstenjak, in the context of infringement procedures posed by the European Commission under art. 226 of the Treaty of the European Community. Specifically, the Commission has contested the German Federal Republic of having violated several directives regarding public tender for services. According to the contestation, the German local authorities had stipulated framework agreements regarding company insurance pensions for their employees with insurance institutions selected on the basis of collective agreement contracts. Because of this, European norms, which impose the publication of a public European tender, were not respected and, therefore, at least indirectly, norms on the freedom of the establishment and offering of services had been violated. Once again the judicial reasoning behind the General Advocate follows a well known course and primarily affirms the applicability of European norms in the context of collective negotiations and subsequently defines the contrast between economic freedoms and collective autonomy. However, differently from what would be expected on the basis of the precedent of the European judicial institution, it is not proposed to the Court to condemn Germany according to art. 226 of the Treaty.

In order to understand whether this anticipates a precise change in direction of the Jurisprudence under *Viking*, *Laval* and *Ruffert* or simply represents a sweetened down version of the older doctrine, this paper aims at a detailed analysis of the questions involved and attempts to highlight the specificity of a balance in the concepts behind the judicial reasoning.

1. *Premessa. Libertà economiche europee e diritti sociali fondamentali nel costituzionalismo multilivello*

Nel variegato panorama delle reazioni critiche con cui la scienza giuridica ha accolto le decisioni della Corte europea di Giustizia in materia di bilanciamento tra libertà economiche e diritti sociali fondamentali sembra possibile distinguere diverse posizioni dottrinarie.

In primo luogo, una parte della dottrina, legata alla dogmatica di tradizione moderna e assai scettica nei confronti delle metodologie neocostituzionali, ha utilizzato l'opportunità offerta dai recenti e discutibili orientamenti giurisprudenziali europei per ribadire la necessità di ritornare agli schemi del costituzionalismo democratico che ha caratterizzato l'esperienza costituzionale del secondo dopoguerra. Essa ha messo in evidenza l'inadeguatezza di un modello di integrazione che si basa su una forte predominanza delle regole pretorie e tecnocratiche nei confronti delle norme positive; su uno scarso livello di democraticità del processo decisionale; su un'impostazione culturale complessivamente ispirata dai valori del mercato e dell'estremismo individualista (vedi M.V. Ballestrero, 2008 e M. Luciani, 2008).

Secondo questa prospettiva, la scelta di considerare i diritti fondamentali – tutti i diritti fondamentali e non solo quelli sociali (come rileva B. Caruso, 2008) – come dei semplici limiti alle libertà economiche garantite e promosse dall'ordinamento europeo, non è un semplice 'incidente di percorso' nell'originale disegno costituzionale perseguito dalle istituzioni europee. Essa tradisce, piuttosto, la scelta economicistica fondamentale e rappresenta l'ennesima e più eclatante conferma della dimensione intimamente antisociale di una strategia integrativa che ha bandito qualsiasi riferimento alla dimensione collettiva e alle tradizionali categorie collettive di legittimazione, in nome dei diritti dell'individuo (A. Cantaro)¹.

All'opposto, quei giuristi che enfatizzano le "magnifiche sorti e progressive" dell'integrazione multilivello (da ultimo vedi I. Pernice, 2009) pur stigmatizzando le modalità concrete del bilanciamento, hanno circoscritto l'ambito delle loro critiche alle decisioni materialmente adottate dai giudici del Lussemburgo. Esse hanno ribadito l'impossibilità (o per lo meno l'inopportunità) di riproporre su livello continentale gli schemi dello *ius publicum europaeum* e dei processi di *state building* e hanno letto le pronunce come un esempio di mancato funzionamento dei meccanismi di cooperazione interordinamentali (S. SCIARRA). Seppur con *iter* argomentativi non sempre coincidenti (*cfr.* G. Michelini - V. Picone e B. Caruso) gli autori che si richiamano a questo orizzonte metodologico condividono l'idea che le attuali decisioni siano dovute ad una fase transitoria del processo europeo. L'Unione, specie in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della nuova Carta dei diritti fondamentali, avrebbe a disposizione le risorse istituzionali, normative e culturali per superare un orientamento giurisprudenziale che finisce di fatto con il subordinare la tutela dei diritti fondamentali (e di quelli sociali in particolare) alle esigenze del mercato (così G. Michelini - V. Picone e B. Caruso, 57). Insomma, problemi di questo tipo sarebbero dovuti ad un contingente deficit normativo in materia di tutela dei diritti e dall'immaturo concezione di una Corte tradizionalmente abituata ad imporre il rispetto delle libertà europee su prassi nazionali di stampo protezionistico.

È necessario cercare di capire se provvedimenti di questo tipo appartengano alla fisiologia o al contrario alla patologia del sistema comunitario. È necessario cercare di capire se è vero che l'ordinamento europeo ha a disposizione la volontà e gli strumenti per proteggere i propri cittadini da ricadute 'quasi reazionarie'. Il presente contributo, dopo aver riproposto i passaggi principali del cammino percorso dalla giurisprudenza in materia di bilanciamento tra libertà di circolazione e diritti sociali fondamentali, presenterà quella che sembra essere l'ultima presa di posizione che le istituzioni europee hanno adottato in questa delicata materia. L'obiettivo è quello di dimostrare che, al di là delle apparenze, gli ultimissimi orientamenti comunitari in materia non sembrano aver fatto registrare dei passi avanti effettivi. Diversamente da quanto sostengono i teorici dell'integrazione multilivello, i problemi alla base di questa giurisprudenza non rappresentano semplicemente una transizione verso un modello effettivamente rispettoso della dimensione sociale. Si potrebbe pensare, piuttosto, che si inizia a manifestare un'inquietante dimensione

¹ In effetti, pur avendo concretamente dato prevalenza al valore della dignità umana sulle libertà di circolazione, già con la sentenza C-36/02 *Omega* del 14 ottobre 2004, la Corte di Giustizia ha prospettato le libertà della persona come semplice limite alle libertà economiche.

strutturale, in considerazione del fatto che nemmeno l'auspicata entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali pare capace di modificare simili orientamenti.

2. *Il bilanciamento "sbilanciato" del caso Viking e l'esperimento dei test di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto*

Il caso *Viking* rappresenta la prima delle decisioni con cui la Corte di Giustizia esprime il tanto contestato orientamento². Sarà utile ricordare che la controversia principale nasce quando, con il chiaro intento di poter regolare i lavoratori secondo i più 'comodi' parametri previsti dagli accordi collettivi estoni, un gestore finlandese di traghetti (*Viking*) pretende di immatricolare la sua imbarcazione in Estonia. In seguito a questa decisione, la Federazione finlandese dei marittimi (FSU) si mobilita e, per evitare il cambio di bandiera, invoca l'intervento della potente federazione internazionale dei trasporti (ITF). Quest'ultima, in linea con il proprio statuto, si adopera per bloccare il progetto e attraverso una circolare impone ai suoi affiliati di non stipulare accordi con la società finlandese. Approfittando del contestuale ingresso dell'Estonia nell'Unione Europea, il gestore marittimo propone un ricorso con cui chiede alla *Commercial Court* di Londra di imporre all'ITF di ritirare la sua circolare perché lesiva della libertà di stabilimento, della libertà di circolazione dei lavoratori e della libera prestazione dei servizi. In sede di impugnativa della decisione con cui il Tribunale inglese da ragione al proprietario del traghetto, la ITF e la FSU si appellano al diritto fondamentale dei sindacati di avviare un'azione collettiva e sulla base dell'*art. 136* del Trattato sulla Comunità europea. Chiedono alla *Court of Appeal* di rivedere la decisione giudiziale che li riguarda³. Il giudice inglese, preso atto dei profili di diritto comunitario che sono pregiudiziali per la risoluzione della controversia, sospende il procedimento principale e, con una lunga serie di domande pregiudiziali, chiede alla Corte di Giustizia di verificare se l'*art. 43* del Trattato sulla Comunità europea ha efficacia orizzontale e di accertare la relazione che nell'ordinamento europeo intercorre tra l'autonomia collettiva e le libertà economiche fondamentali.

Investiti della questione, i giudici del Lussemburgo in primo luogo statuiscano che, malgrado l'*art. 43* del Trattato sulla Comunità europea abbia solo efficacia verticale, esso, in ragione della particolare natura delle parti litiganti, deve trovare applicazione. Più precisamente, dopo aver ricordato che la norma in questione non si applica soltanto agli atti delle autorità pubbliche ma trova applicazione con riferimento a tutti gli atti normativi, la Corte precisa che la mancata inclusione della contrattazione collettiva tra i provvedimenti di tipo normativo potrebbe determinare delle applicazioni difformi del diritto comunitario. Secondo il ragionamento del-

² Sentenza C-438/05, *Viking*, del 11 dicembre 2007.

³ Ai sensi dell'*art. 136* del Trattato sulla Comunità europea «La Comunità e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione».

la Corte, da queste considerazioni consegue che, pur rientrando l'organizzazione di azioni collettive nell'autonomia giuridica propria dei soggetti sindacali, il provvedimento dell'ITF, per il suo legame con la conclusione di un accordo collettivo e per la sua natura 'quasi-normativa', rientra certamente nell'ambito di applicabilità dell'*art. 43*.

Da questo punto di vista, né l'esclusione dell'applicabilità dell'*art. 81* alla contrattazione collettiva (statuita con il caso *Albany*⁴) e nemmeno l'esclusione della competenza comunitaria in materia di sciopero (prevista dal quinto comma dell'*art. 137* del Trattato sulla Comunità europea⁵) valgono ad escludere l'applicabilità della norma. Il fatto che gli stati membri siano liberi di determinare le condizioni di esistenza e l'esercizio dei diritti che non sono riservati alle competenze europee, non implica che essi possano sottrarsi alle altre disposizioni dei Trattati. Alla stessa maniera, a giudizio della Corte europea, l'esclusione della contrattazione collettiva dall'applicazione delle regole sulla concorrenza non importa un'automatica esenzione dall'obbligo di rispettare le altre regole del diritto comunitario.

In secondo luogo, una volta accertato che l'esercizio dell'autonomia collettiva può rientrare negli ambiti astratti di applicazione della norma comunitaria e una volta precisato che l'azione collettiva minacciata dalle organizzazioni sindacali ha l'effetto di vanificare (o per lo meno scoraggiare e limitare) l'esercizio della libertà di stabilimento da parte del gestore marittimo, i giudici si preoccupano di indagare sulla relazione che intercorre tra libertà economiche e diritti fondamentali. Più specificamente, dopo aver statuito che, in quanto appartenente alle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri, lo sciopero e l'autonomia collettiva sono diritti fondamentali presi in considerazione dall'*art. 28* della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e riconosciuti dal sistema giuridico sovranazionale, essi si chiedono se la semplice considerazione dello sciopero e dell'autonomia collettiva come diritti fondamentali valga a giustificare la restrizione dell'*art. 43* e concludono per la necessità di un'operazione di bilanciamento tra diritti di pari rango giuridico.

Ora, se è vero che la relativizzazione dei diritti fondamentali che consegue ad una simile operazione ermeneutica non è un fatto né scandaloso, né nuovo (B. Caruso, 33), le modalità concrete con cui i giudici hanno eseguito il bilanciamento tra i diritti lasciano a dir poco perplessi. Infatti, in questo caso essi si sono discostati dall'esperienza giuridica dei sistemi nazionali e, applicando all'azione collettiva i parametri imposti dal principio di proporzionalità, hanno considerato i diritti sociali fondamentali come limiti all'esercizio delle libertà economiche. Così, la Corte, pur invitando il giudice di merito a compiere gli accertamenti del caso, sostanzialmente perviene alla conclusione che l'azione collettiva è illegittima. Essa, pur essendo idonea a realizzare ulteriori finalità riconosciute dal diritto comunitario (in questo caso la tutela dei lavoratori), non sembra rispettare il test di necessità (secondo cui la misura contestata deve essere la meno invasiva nei confronti del bene giuridico concorrente), né il test di proporzionalità in senso stretto (secondo cui il sacrificio imposto ad un diritto fondamentale da una misura confliggente deve essere ragione-

⁴ Sentenza C-67/96, *Albany*, del 21 settembre 1999.

⁵ Ai sensi del quinto comma dell'*art. 137* del Trattato sulla Comunità europea le disposizioni in materia di politiche sociali «non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata».

volmente equilibrato al grado di soddisfazione di questa ultima. Secondo i giudici, in proposito, risulta essere decisiva la circostanza per cui, secondo il suo statuto, la ITF interviene a richiesta di uno dei suoi affiliati «indipendentemente dall'eventualità che l'esercizio da parte di quest'ultimo del suo diritto alla libertà di stabilimento possa o meno avere conseguenze dannose per i posti o le condizioni di lavoro dei suoi dipendenti».

L'effetto di "sbilanciamento" di questa operazione risulta evidente per almeno due ordini di ragioni (M.V. Ballestrero). Innanzitutto, perché, gli sforzi evidenti compiuti dalla Corte per affermare la propria competenza non sembrano trovare alcun tipo di legittimazione formale e/o sostanziale: una decisione che sul piano teorico e sul piano concreto subordina i diritti fondamentali alle libertà economiche e li riconosce solo a condizione che rispettino il principio di proporzionalità si discosta da qualsiasi modello sostenibile di sviluppo e, al di là del quinto comma dell'*art.* 137, sembra ledere anche l'*art.* 2 del Trattato sulla Comunità europea⁶. Inoltre, l'operazione ermeneutica operata dai giudici europei appare non soddisfacente perché, con l'intento di rendere predeterminabili le conseguenze dell'azione collettiva, 'dimentica' che l'imprevedibilità degli effetti è propria dell'autonomia collettiva e comprime l'autonomia delle parti sociali, sino ad arrivare al punto di pretendere di poter applicare loro le stesse regole che si applicano ai soggetti pubblici (V. Angiolini).

3. Il bilanciamento "sbilanciato" del caso *Laval* e l'esperimento del test di idoneità

A distanza di una sola settimana, con il caso *Laval*, la Corte di Giustizia europea ha l'opportunità di ribadire il discutibile orientamento affermato con il caso *Viking*⁷. In questo caso la controversia principale inizia quando, un'impresa edile lettone che deve eseguire un appalto in Svezia rivendica, in aperto contrasto con i sindacati nazionali, l'applicazione dei minimi retributivi e dei parametri stabiliti da un contratto collettivo regolarmente stipulato in Lettonia. È il caso di segnalare che l'impresa edile, che dal punto di vista giuridico è una società di diritto svedese integralmente controllata da una società lettone e impiega lavoratori della Repubblica baltica. Le rivendicazioni delle organizzazioni sindacali, più che alla tutela dei dipendenti concretamente coinvolti nella questione, sembrano mirate ad evitare che, attraverso il distacco di lavoratori *low cost*, società straniera (*in primis* baltiche) possano usufruire di un illecito vantaggio competitivo e possano determinare una situazione di *dumping* sociale, penalizzante per i meglio tutelati lavoratori svedesi. In seguito ad

⁶ Ai sensi dell'*art.* 2 del Trattato sulla Comunità europea «La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

⁷ Sentenza C-341/05, *Laval und Partneri Ltd*, del 18 dicembre 2007.

una prolungata fase di tensione sociale che coinvolge tre organizzazioni sindacali e che si traduce in oltre un mese di azioni collettive, la società controllata fallisce e la società controllante si vede costretta a rinunciare all'appalto e a rivolgersi al giudice del lavoro di Stoccolma per chiedere che questo dichiari l'illegittimità delle iniziative sindacali e che condanni i soggetti responsabili al pagamento dei danni causati. Il ricorrente invoca la libertà di prestare servizi e lamentando egli la sofferenza di una presunta misura di effetto equivalente. I giudici svedesi decidono di sospendere il giudizio e di esercitare il rinvio ai loro colleghi europei.

Investiti della questione, i giudici del Lussemburgo ripropongono un *iter* argomentativo parzialmente analogo a quello proposto pochi giorni prima e, anche in considerazione della oggettiva diversità delle fattispecie, si spingono anzi sino ad inasprire la loro pronuncia (M.V. Ballestrero, 384). Infatti, senza entrare nei dettagli delle due decisioni, è possibile sostenere che il dispositivo della sentenza *Laval* suona come una cruda condanna, anche in considerazione del fondamento normativo svedese che legittima l'azione collettiva in situazioni di questo tipo e in considerazione del parametro offerto dalle norme della Direttiva 96/71 (sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi). La sentenza, di fatto, non lascia all'autorità giudiziaria nazionale alcun margine di valutazione autonoma⁸.

Al di là di queste comprensibili differenze, però, quel che preme sottolineare in questa sede sono i percorsi paralleli seguiti dalle due sentenze. Più specificamente, per definire l'ambito di applicazione dell'*art.* 49 del Trattato sulla Comunità europea, la Corte ripropone le argomentazioni già utilizzate per precisare la portata dell'*art.* 43. I giudici si muovono, analogamente a quanto già statuito con il caso *Viking* in materia di libertà stabilimento, anche con riferimento alla libertà di prestazione di servizi. Essi statuiscano che in linea di principio il limite competenziale disposto dal quinto comma dell'*art.* 137 del Trattato sulla Comunità europea non impedisce che, in via di principio, azioni collettive come quelle che hanno portato ai fatti contestati nella causa principale possano essere di loro competenza. Il fatto che l'Unione non abbia competenza diretta in materia di sciopero e di serrate non comporta che questo tipo di azioni possano legittimamente violare altre previsioni comunitarie.

Una volta riconosciuta la riconducibilità teorica dell'azione collettiva nel campo di applicazione dell'*art.* 49, la Corte prosegue sulla linea inaugurata con *Viking* ed esclude che la qualificazione dello sciopero e dell'autonomia collettiva come diritti fondamentali possa di per sé stessa importare la liceità dell'azione sindacale contestata. Infatti, sebbene il diritto comunitario riconosca questi diritti, per evitare che attraverso enti o associazioni di natura non pubblicistica si possano produrre situazioni lesive vietate allo stato e agli enti pubblici, «si deve [...] verificare se il fatto che talune organizzazioni sindacali di uno Stato membro possano intraprendere un'azione collettiva alle predette condizioni costituisca una restrizione alla libera prestazione dei servizi e, in caso affermativo, se la stessa possa essere giustificata».

⁸ Confrontando *Viking* e *Laval* M.V. BALLESTRERO, 2008, 384-385 sottolinea che mentre il dispositivo della prima «appare più aperto e possibilista [...] quello di *Laval* [...] giudica senz'altro l'azione collettiva intrapresa dai sindacati svedesi come ingiustificata restrizione della libertà di circolazione».

Insomma, ancora una volta, il bene della difesa collettiva dei diritti dei lavoratori deve 'subire' il bilanciamento con un diritto di matrice economica e mercantile.

Sulla base di queste valutazioni, i giudici prima accertano che concretamente le attività sindacali hanno realizzato una restrizione alla libertà economica, e seguendo il solito schema argomentativo, valutano la liceità dell'azione collettiva sulla base del principio di proporzionalità. Diversamente dal precedente che abbiamo esaminato, però, in questo caso il controllo giudiziario si interrompe al primo dei tre parametri imposti dal principio di proporzionalità: la misura di restrizione alla libertà di circolazione dei servizi, essendo finalizzata ad imporre standard di tutela sociale superiori a quelli determinati dalla Direttiva 96/71, non è idonea a realizzare obiettivi meritevoli di tutela per il diritto comunitario e pertanto, ai fini della risoluzione del caso, non è necessario l'esperimento del test di necessità e l'esperimento del test di proporzionalità in senso stretto.

A prescindere da questo dettaglio, anche il caso *Laval* conferma l'idea di un bilanciamento "sbilanciato" in favore delle libertà economiche. Anche in questo caso, infatti, i giudici estendono il loro ambito di competenza e concretamente subordinano un diritto sociale alla libertà d'impresa facendo ricorso ad argomenti giuridici assai discutibili (M.V. Ballestrero, 388). Come se ciò non bastasse, anche in questo caso i giudici, in nome di superiori esigenze di certezza ed uniformità, si preoccupano di garantire la predeterminabilità economica degli effetti della contrattazione collettiva e 'dimenticano' che le peculiarità dell'autonomia sindacale non sopportano l'equiparazione con le regole che governano il settore pubblico (V. Angiolini).

4. *Il caso Rüffert e la risoluzione pubblicistica dei conflitti sociali: una conferma della dottrina Viking e Laval*

A distanza di pochi mesi, un'ulteriore conferma dell'atteggiamento di sfavore con cui la Corte di Giustizia europea guarda alla dimensione sociale e all'autonomia collettiva in particolare, viene offerta dal caso *Ruffert*⁹. Anzi per il suo mancato riferimento al diritto di sciopero, questa decisione si rivela particolarmente utile, forse addirittura paradigmatica, per l'analisi che si intende proporre con il presente contributo.

Stavolta il caso giudiziario da cui trae lo spunto la pronuncia della Corte nasce da una norma con cui il *Land Niedersachsen* prevede che gli appalti per i lavori pubblici di propria competenza siano assegnati solo alle imprese che si impegnino contrattualmente a retribuire i propri dipendenti secondo quanto disposto dagli accordi collettivi del luogo di esecuzione e da una previsione con cui l'ente territoriale tedesco dispone che, a pena del pagamento di una penale convenzionale, l'aggiudicatario è tenuto ad imporre detto obbligo anche agli eventuali subappaltatori. Sulla base di tali disposizioni di legge, il *Land*, dopo aver sciolto ogni vincolo contrattuale con l'appaltatore, si iscrive al fallimento dell'impresa edile e, sulla base di un procedimento giudiziario che ha accertato che il subappaltatore polacco ha pagato i 53 dipendenti distaccati secondo parametri assai inferiori a quelli imposti dai

⁹ Sentenza C-346/06, *Ruffert*, del 3 aprile 2008.

contratti collettivi, pretende che il curatore fallimentare versi la penale prestabilita. Investito di questa complessa controversia, l'*Oberlandsgericht* di Celle si preoccupa di verificare la legittimità dell'imposizione di simili parametri di tutela sociale per via normativa e decide di sospendere il procedimento per chiedere alla Corte di Giustizia se una simile disposizione sia compatibile con i dettami del diritto comunitario ed in particolare con l'*art. 49* del Trattato sulla Comunità europea e con la Direttiva 96/71.

Almeno formalmente, dunque, la questione sottoposta ai giudici europei è relativa ai limiti che ciascuno stato membro incontra nel dare attuazione alla disciplina europea sui servizi pubblici e sulla libertà di prestazione dei servizi e nulla dice in materia di sciopero e di contrattazione collettiva. Anche per queste ragioni il caso, diversamente da quelli analizzati nelle pagine precedenti, non presenta alcuna difficoltà preliminare in ordine alla definizione dell'ambito di competenza dei giudici a statuire sulla controversia in questione¹⁰. Ciononostante, per la sua contiguità ideologica con l'*iter* argomentativo utilizzato in *Viking* e *Laval*, l'impianto teorico che viene proposto per giustificare l'illegittimità della legge tedesca merita comunque di essere considerato in questa sede. Infatti, richiamandosi alla disposizione contenuta nel primo comma dell'*art. 3 n.1* della Direttiva 96/71¹¹, i giudici affermano che il testo normativo impone agli stati ospitanti di disciplinare la garanzia delle condizioni di lavoro ed in particolare delle tariffe salariali minime soltanto

¹⁰ L'assenza di un problema connesso alla disciplina dello sciopero determina una situazione per cui, non dovendo 'aggirare' la limitazione dell'*art. 137* del Trattato sulla Comunità europea, per risolvere la questione della competenza, i giudici si sono limitati a ricordare che l'*art. 1 n.3 lett. a* della Direttiva 96/71 include esplicitamente tra le fattispecie tutelate dal testo normativo comunitario, l'ipotesi in cui «un'impresa stabilita in uno stato membro, nel quadro di una prestazione di servizi transnazionale, distacchi lavoratori, per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno stato membro nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi che opera in tale Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa medesima» e a precisare che a loro giudizio «tale situazione sembra effettivamente sussistere nella causa principale».

¹¹ Ai sensi dell'*art. 3.1* della Direttiva in esame «Gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in appresso indicate che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate:

- da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o
- da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo 8, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato:
 - a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
 - b) durata minima delle ferie annuali retribuite;
 - c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
 - d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
 - e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
 - f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
 - g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Ai fini della presente direttiva, la nozione di tariffa minima salariale di cui al primo comma, lettera c) è definita dalla legislazione e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato.

attraverso «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale». In questo quadro normativo di riferimento e tenendo in considerazione che non si può applicare la clausola disposta dall'*art. 3 n. 8*¹², la disposizione con cui il *Land* rinvia la definizione degli standard salariali minimi alla contrattazione collettiva del luogo di esecuzione dell'appalto (e non alla contrattazione collettiva di applicazione generale) è – a giudizio della Corte – in aperta contraddizione con le disposizioni della Direttiva che limitano gli strumenti 'utilizzabili' dal legislatore nazionale per disciplinare legittimamente le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati da un'impresa straniera.

A questa mancata attuazione delle previsioni della Direttiva, si ricollega una violazione relativa al mancato adeguamento all'*art. 49* del Trattato della Comunità europea. Per l'esattezza, una volta accertato che ai sensi delle norme secondarie sul distacco dei lavoratori gli stati membri possono imporre clausole di tutela sociale solo attraverso atti normativi o attraverso accordi collettivi generali, si rileva che la disciplina del *Land*, comportando un adeguamento (tendenzialmente) al rialzo degli standard salariali, può comportare un onere economico supplementare per gli operatori economici di quei Paesi membri che praticino livelli salariali più bassi e pertanto deve essere considerato una restrizione della libertà di prestazione dei servizi. Dal momento che, contrariamente a quanto sostenuto dal *Land*, detta restrizione non è necessaria né a tutelare i lavoratori distaccati (in quanto tutelati dalla Direttiva), né a tutelare l'autonomia sindacale, essa non può che essere considerata ingiustificata ai sensi dell'*art. 49*.

I profili di perplessità che emergono da una lettura giuridica di questa decisione sono plurimi. In primo luogo, la Corte non tiene nella dovuta considerazione (o per lo meno liquida troppo semplicisticamente¹³) il fatto che l'*art. 3 n. 7* della Direttiva, senza specificazioni ulteriori, faccia esplicitamente salva l'ipotesi di un intervento dello stato ospitante che migliori le condizioni minime garantite dallo stato di

¹² La Corte esclude che il sistema tedesco di contrattazione collettiva rientri tra quelli di cui parla l'*art. 3 n. 8* della Direttiva quando afferma che «Per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate.

In mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati di cui al primo comma, gli Stati membri possono, se così decidono, avvalersi:

- dei contratti collettivi o arbitrati che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o
- dei contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale, a condizione che la loro applicazione alle imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1 assicuri la parità di trattamento quanto alle materie di cui al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, fra tali imprese e le altre imprese di cui al presente comma che si trovano in una situazione analoga.

Vi è parità di trattamento, a norma del presente articolo, quando le imprese nazionali che si trovano in una situazione analoga:

- sono soggette, nel luogo o nel settore in cui svolgono la loro attività, ai medesimi obblighi delle imprese che effettuano il distacco, per quanto attiene alle materie menzionate al paragrafo 1, primo comma del presente articolo, e
- sono soggette ai medesimi obblighi, aventi i medesimi effetti».

¹³ In effetti nei paragrafi 32 e 33 i giudici prendono in considerazione la questione, ma come sottolinea V. ANGIOLINI, la liquidano senza fornire argomentazioni adeguate per suffragare una conclusione che sembra esplicitamente smentita dal dato testuale.

appartenenza dei lavoratori¹⁴. In secondo luogo, i giudici non argomentano in nessuna maniera perché una legge che, senza determinare alcun vantaggio obiettivo per le imprese tedesche, impone un salario maggiore debba essere considerata restrittiva della libertà di circolazione. La lesione del principio deriverebbe dal fatto che la norma priva le imprese straniere della possibilità di sfruttare il costo più basso della manodopera nazionale. Come è stato acutamente osservato «in questo caso, la equiparazione meccanica della mancata conservazione del “vantaggio concorrenziale” ad uno svantaggio, per la impresa che va a prestare il servizio in Germania, non è agevole, non solo perché la parità con le imprese stabilite nello Stato ospitante è garantita, ma anche e soprattutto perché il “vantaggio concorrenziale” medesimo può dipendere, piuttosto che da conquiste sul libero mercato, solo dalla diversa normativa applicabile nello Stato di origine» (V. ANGIOLINI). Inoltre, la pronuncia si limita a rilevare l'inidoneità della contrattazione collettiva, perché non ritenuta di applicazione generale. Essa tuttavia non offre alcuna spiegazione delle ragioni per le quali la restrizione della libertà di prestazione dei servizi determinata dalla soppressione del “vantaggio concorrenziale” sia ritenuta legittima nel caso in cui sia realizzata dalla contrattazione collettiva di applicazione generale. Infine, riconoscendo la contrattazione collettiva soltanto quando la stessa è dichiarata di «applicazione generale», la decisione conferma l'inquietante tendenza a comprimere l'autonomia delle parti sociali (e inevitabilmente le azioni collettive che possono essere esercitate a favore di questa) e a privilegiare gli istituti di natura pubblicistica per risolvere le tensioni sociali e per definire l'equilibrio tra i contraenti del rapporto di lavoro. Se in *Viking e Laval* i giudici equiparano atti normativi del potere pubblico e contratti collettivi e mostrano di non riconoscere la specificità delle disposizioni prodotte dal negoziato delle parti sociali, con *Ruffert*, in piena consonanza ideologica con le precedenti decisioni, essi limitano l'accettabilità dei contratti collettivi a quelle ipotesi in cui essi, in virtù della loro rilevanza generale, acquisiscono tratti equiparabili alla legge (V. Angiolini).

5. *Le conclusioni dell'Avvocato generale nel caso Commissione c. Germania e il tentativo di equiparazione dei diritti sociali e delle libertà economiche europee: un effettivo passo in avanti?*

L'ultima controversia relativa al rapporto tra libertà economiche europee e autonomia collettiva delle parti sociali è stata recentemente presa in considerazione dall'Avvocato generale Verika Trstenjak, nel quadro di un procedimento di infrazione aperto dalla Commissione Europea ai sensi dell'art. 226 del Trattato sulla Comunità europea¹⁵. Nello specifico la Commissione contesta alla Repubblica federale di Germania di aver violato alcune direttive in materia di appalti pubblici di servizi. Secondo la contestazione, gli enti locali tedeschi hanno stipulato accordi

¹⁴ Ai sensi dell'art. 3 n. 7 «I paragrafi da 1 a 6 non ostano all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori.

Le indennità specifiche per il distacco sono considerate parte integrante del salario minimo, purché non siano versate a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio».

¹⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale, C-271/08, del 14 aprile 2010.

quadro relativi alla previdenza aziendale integrativa dei propri dipendenti con enti previdenziali prescelti sulla base di un contratto collettivo. Per questo, essi sono venuti meno alle norme europee che impongono l'indizione di un bando di gara comunitario e quindi, per lo meno indirettamente, hanno violato le norme sulla libertà di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi.

Ancora una volta l'argomentazione giuridica utilizzata dall'Avvocato generale segue un percorso ormai ben conosciuto e prima afferma l'applicabilità delle norme comunitarie nell'ambito della contrattazione collettiva e poi si preoccupa di comporre il contrasto tra libertà economiche e autonomia collettiva. Però, diversamente da quanto sarebbe legittimo attendersi sulla base dei casi analizzati nelle pagine precedenti, si propone alla Corte di non condannare la Germania ai sensi dell'art. 226 del Trattato.

Per cercare di capire se questa novità anticipa un preciso cambio di rotta della giurisprudenza precedente o se piuttosto rappresenta solo una riconferma addolcita della vecchia dottrina, si procederà ad un'analisi degli argomenti prodotti.

In primo luogo è necessario osservare che la prima parte dell'intervento, lungi dal presentare profili di novità, si muove sulla falsariga delle decisioni precedenti. Così, in piena continuità con le operazioni ermeneutiche compiute in *Viking* e *Laval*, dapprima si ricollega il mancato adempimento degli obblighi delle direttive in questione alla libertà di prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento e poi, utilizzando le stesse argomentazioni espresse nei casi precedenti, si afferma che l'applicabilità di queste norme comunitarie non è impedita né dalla circostanza che ci si trova di fronte ad un accordo collettivo, né dalla natura sindacale dei soggetti che sono chiamanti in causa nella controversia su cui si dibatte, né dalla qualificazione dell'autonomia collettiva come diritto fondamentale. Una volta accertata – secondo gli schemi tipici della contestata giurisprudenza europea – l'astratta applicabilità della normativa sovranazionale, l'Avvocato generale si preoccupa di precisare che, nel caso concretamente sottopostogli, la Commissione non ha adempiuto correttamente l'onere di provare l'infrazione della Germania e che pertanto la domanda di condanna deve essere rigettata.

Dunque, la mancata condanna della Germania è ricollegata ad un'insufficienza probatoria da parte della Commissione e quindi, di per sé stessa, non fa presagire alcun cambio di orizzonte nella giurisprudenza comunitaria. Anzi, il ricorso ad argomenti che non riconoscono alcuna specificità ai soggetti sindacali e che non attribuiscono sufficienti margini di autonomia agli strumenti della contrattazione collettiva induce a pensare ad una decisione che si pone in continuità con l'esperienza giuridica passata e che pertanto, per lo meno da questo punto di vista, si espone alle stesse critiche delle altre pronunce.

Tuttavia, per il caso in cui si dovessero ritenere adeguatamente provati i fatti contestati dalla Commissione, l'Avvocato generale propone una soluzione alternativa della questione giuridica controversa che, almeno in apparenza, sembrerebbe rimettere in discussione uno dei pilastri portanti della dottrina *Viking* e *Laval*. Infatti, rivedendo la modalità di realizzazione del bilanciamento, la pronuncia propone una nuova modalità di composizione tra i diritti fondamentali e le libertà economiche, basata sull'equiparazione e non sulla subordinazione delle prime alle seconde. Secondo questa lettura, l'eguale dignità dei diritti fondamentali e delle libertà economiche impone un bilanciamento reciproco e 'bidirezionale'. Così, dopo aver espli-

citamente preso le distanze dalle precedenti pronunce con cui si sarebbe tacitamente realizzata una sorta di gerarchizzazione dei valori tutelati dall'ordinamento europeo, come criterio generale l'Avvocato suggerisce alla Corte di verificare che le misure adottate in nome dei diritti siano proporzionali alle libertà e che, viceversa, le misure adottate in nome di queste ultime siano proporzionali ai primi¹⁶. A questa teorica elevazione di rango non viene però concretamente connessa alcuna conseguenza giuridica: al momento di risolvere praticamente la controversia, l'Avvocato generale, sulla base della considerazione per cui «l'indagine volta a verificare se la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi possano ammettere una restrizione alle contrattazioni collettive e all'autonomia collettiva, in ultima analisi, non è che l'immagine riflessa dell'indagine volta a verificare se i diritti sociali fondamentali possano giustificare una restrizione alle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi», ritiene che il controllo sulla proporzionalità della restrizione dei diritti fondamentali sia 'assorbito' dal controllo sulla proporzionalità della restrizione delle libertà economiche e pertanto, dopo aver verificato che «sarebbe stato senz'altro possibile pattuire una strutturazione della disciplina attuativa della conversione conforme al diritto comunitario», arriva alla conclusione che il provvedimento tedesco è effettivamente contrario alle prescrizioni europee¹⁷.

Rinviando al prossimo paragrafo riflessioni di ordine più generale, si può per il momento concludere che, per la loro incapacità di distinguere tra potere normativo e spazio dell'autonomia collettiva e per la sterilità pratica della revisione che apportano in materia di bilanciamento, le conclusioni a cui perviene l'Avvocato gene-

¹⁶ Al paragrafo 190 delle conclusioni si legge «Sarà garantita una conciliazione adeguata in caso di conflitto tra un diritto fondamentale ed una libertà fondamentale, infatti, solo se la restrizione posta da un diritto fondamentale ad una libertà fondamentale non ecceda quanto idoneo, necessario e adeguato all'attuazione del diritto fondamentale. Viceversa, anche una restrizione di un diritto fondamentale imposta da una libertà fondamentale non potrà andare oltre quanto idoneo, necessario e adeguato all'attuazione di quest'ultima».

¹⁷ In particolare ai paragrafi 210-212 l'Avvocato generale precisa che «Date le caratteristiche del caso di specie la valutazione della necessaria età dell'individuazione preventiva di cui all'art. 6 del contratto collettivo EUmw/VKA presuppone logicamente che si verifichi se in sede di negoziazione del contratto collettivo si sarebbe potuto raggiungere un accordo su una diversa regolamentazione dell'attuazione della conversione. Solo se si fosse potuto raggiungere un accordo tra le parti sociali su una regolamentazione diversa e maggiormente conforme al diritto comunitario, potrebbe negarsi il carattere necessario della predesignazione degli enti previdenziali esercenti funzioni previdenziali di cui trattasi».

Nel risolvere la questione concernente l'ipotizzabilità, nell'ambito di trattative svoltesi tra le parti volontariamente ed autonomamente, di un accordo su una diversa regolamentazione dell'attuazione della conversione, la Corte deve procedere con la massima circospezione. Sebbene al fine di comporre il conflitto tra le libertà fondamentali, da una parte, e il diritto fondamentale di negoziazione collettiva e il diritto fondamentale di autonomia collettiva, dall'altra, possa essere necessario – come nel presente procedimento – esaminare il contenuto delle pattuizioni contenute nel contratto collettivo, in tale contesto la Corte deve rispettare il più possibile il margine di apprezzamento e di determinazione delle parti sociali.

La verifica della necessità della misura, nel caso di specie, si deve perciò limitare ad accertare se si sarebbe potuto configurare una disciplina attuativa maggiormente conforme al diritto comunitario e se le parti sociali avrebbero potuto manifestamente raggiungere un accordo su una siffatta disciplina tale per cui non vi sarebbe ragioni di merito atte ad ostare ad una sua ipotizzazione. Qualora tali questioni andassero risolte positivamente, la predesignazione, ex art. 6 del contratto collettivo EUmw/VKA, degli enti esercenti funzioni previdenziali di cui trattasi sarebbe da respingere in quanto manifestamente non necessaria e, pertanto, sproporzionata».

rile non si distaccano in maniera significativa dalle conclusioni a cui è giunta la giurisprudenza nei casi *Viking* e *Laval*. In particolare, con specifico riferimento al problema del bilanciamento, sono le stesse modalità con cui esso dovrebbe essere operato che lasciano perplessi e valgono a smentire qualsiasi intento innovatore: al di là di una generica equiparazione tra libertà e diritti fondamentali, la pronuncia non si preoccupa di definire (e probabilmente, stante la stessa struttura del principio di proporzionalità, non può definire) alcun parametro per coordinare il duplice controllo di proporzionalità proposto e pertanto non desta alcuno stupore il fatto che essa, finendo per considerare 'assorbito' il controllo sulla proporzionalità della restrizione dei diritti fondamentali nel controllo sulla proporzionalità della restrizione delle libertà economiche, vanifichi la stessa dichiarazione di principio da cui trae lo spunto.

6. Conclusioni. Il fallimento della strategia dei diritti e i limiti dell'approccio multilivello

Prescindendo da ciò che deciderà da qui a breve la Corte di Giustizia, l'ultimo caso analizzato mostra comunque una prima ed inquietante tendenza al consolidamento del tanto criticato orientamento giudiziario antisociale che non può non avere ripercussioni nei confronti di certe pretese progressiste portate avanti dagli autori che sostengono le virtù dell'integrazione multilivello¹⁸: dopo le dure critiche che la scienza giuridica ha riservato ai casi *Viking*, *Laval* e *Ruffert* (e, seppur sotto profili differenti da quelli qui presi in considerazione, anche al caso *Lussemburgo*¹⁹), una nuova conferma dell'orientamento in questione varrebbe a smentire definitivamente l'idea per cui alcune decisioni sarebbero da leggere come 'errori di gioventù' di una Corte che sta iniziando a confrontarsi con i problemi della tutela dei diritti. Invece, bisognerebbe ammettere che in un'ipotesi del genere il mito dell'integrazione soft, che interviene con modalità tenui soltanto per migliorare la qualità dei diritti risulterebbe smentito: in effetti questi casi mostrano ancora una volta che - come già qualche anno fa ha affermato un'autorevolissima dottrina - «la quantità dei diritti e la pluralità degli strumenti di tutela non sono in rapporto diretto con la qualità della protezione della persona» (M. Luciani, 2008, 72) e che, in maniera soltanto apparentemente paradossale, il riconoscimento di nuovi diritti e nuove istanze giudiziarie in effetti produce un peggioramento degli standard di tutela effettiva.

Certo, in via di principio, si potrebbe sempre sostenere - come ancora oggi continua a fare una certa parte della letteratura giuridica che si ispira ai principi del costituzionalismo multilivello - che il dialogo tra le corti e la compresenza di una pluralità di istituzioni giudiziarie sono proprio finalizzate a prevenire ed eventualmente proteggere i cittadini da simili cadute di tensione costituzionale. Tuttavia, anche questo argomento è destinato ad essere seccamente sconfessato dalle circo-

¹⁸ Riferendosi a *Viking*, *Laval* e *Ruffert*, G. MICHELINI - V. PICONE, affermano che «La lettura delle sentenze rese dalla Corte di Lussemburgo nei casi in questione suscita un crescente, proprio dal punto di vista cronologico, smarrimento nel giurista orientato alla funzione progressiva del diritto comunitario, alle potenzialità inclusive della tutela multi-livello, all'avanzamento del modello sociale europeo».

¹⁹ Ci si riferisce alla sentenza C-319/06, *Commissione c. Lussemburgo*, del 19 giugno 2008.

stanze. Infatti, malgrado le decisioni in questione offrano un'opportunità eccezionale per sfruttare la 'riserva di giurisdizione' nazionale connessa all'*identity review* o all'*ultra vires review*²⁰, non risulta che nel corso di questi quasi tre anni nessun giudice interno sia intervenuto per sanzionare l'incostituzionalità di questi provvedimenti giurisprudenziali. A conferma di questa osservazione si può anche aggiungere che, sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo inquadri la libertà sindacale entro il diritto di libera associazione, nemmeno la Corte europea di Strasburgo²¹ – tradizionalmente riconosciuta come uno dei pilastri del sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali – è intervenuta per sanzionare le decisioni in questione²².

Al contrario, più che un sistema finalizzato ad elevare il livello dei diritti, pare invece che l'aspirazione ad un'integrazione 'impolitica' e neofunzionalista che caratterizza tante delle teorie del costituzionalismo multilivello, spinga a superare i modelli della tradizione politico costituzionale moderna (che allineano spazio della decisione politica e spazio dell'azione economica) ed alimenti (o per lo meno legittimi) l'innegabile tendenza a vincolare la dimensione della solidarietà dentro l'ambito nazionale e a garantire in ambito europeo le sole libertà fondamentali. Risultato di questa impostazione sarebbe quello di aggravare e di rendere strutturale la posizione di "minorità" in cui gli ordinamenti statali hanno tradizionalmente confinato i diritti sociali (M.V. Ballestrero). Si trasforma un conflitto tra norme, appartenenti allo stesso ordinamento, di valore giuridico equiparabile, in un confronto in cui le libertà economiche, espressione del sistema giuridico europeo, avrebbero un rango giuridico che, per lo meno ordinariamente, le farebbe prevalere sulle norme nazionali di tutela sociale.

Sulla base di queste considerazioni sembra possibile concludere che le conclusioni dell'Avvocato generale, al di là dell'apologetica retorica che celebra come una conquista l'inintelligibile complessità del sistema decisionale e del sistema giudiziario sovranazionale e come un grande trionfo la timidezza e l'indecisione che generalmente caratterizza le istituzioni comunitarie, mostrano le contraddizioni e le promesse tradite di un'Europa meramente giuridica e finalizzata alla realizzazione di un mercato comune e pongono con drammatica urgenza la necessità di approdare ad un'integrazione che, pur sapendo tenere nella dovuta considerazione la complessità e le peculiarità del sistema europeo, abbia il coraggio di aprirsi alle regole della democrazia e di acquisire una dimensione autenticamente politica e costituzionale (A. Cantaro).

²⁰ Tradizionalmente i giudici costituzionali interni si sono riservati la possibilità di controllare che l'ordinamento europeo attui entro i confini delle proprie competenze (*ultra vires review*) e la possibilità di controllare che le competenze concretamente attribuite non intacchino le norme costituzionali in cui è codificata l'identità costituzionale del paese. Ora, se si tengono in considerazione gli artifici con cui il giudice europeo ha affermato la competenza delle istituzioni comunitarie e se si tiene in considerazione che la maggior parte (per non dire la totalità) dei Paesi membri considera il tema dei diritti fondamentali, si capisce come sarebbe abbastanza semplice per un giudice nazionale argomentare sull'incostituzionalità dei provvedimenti della Corte di Giustizia.

²¹ Ai sensi del primo comma dell'art. 11 della Carta europea dei diritti dell'uomo «Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi».

²² Con la sentenza *Matthews c. Regno Unito*, del 18 febbraio 1999, la Corte europea ha riconosciuto la possibilità di dichiarare il contrasto tra certe disposizioni comunitarie e le disposizioni della Carta europea dei diritti dell'uomo.

Bibliografia essenziale

- ANGIOLINI V., *Laval, Viking, Ruffert e lo spettro di Le Chapelier* su <http://w3.uniroma1.it/masterlavoro/>
- BALLESTRERO M.V., *Europa dei mercati e promozione dei diritti* su www.lex.unict.it/eurolabor.
- BALLESTRERO M.V., *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di Giustizia "bilancia" il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritti*, 2008, 2, 371-392.
- BARONE G., *Diritti fondamentali*, Acireale, Bonanno editore, 2009.
- BRINO V., *Gli equilibri della Corte di Giustizia: il caso Ruffert in Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008, 3, 479-486.
- CANTARO A., *Europa sovrana*, Bari, Dedalo, 2003.
- CARUSO B., *I diritti sociali nello spazio sociale sovranazionale e nazionale: indifferenza, conflitto o integrazione? (prime riflessioni a ridosso dei casi Laval e Viking)* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2008, 2, 11-59.
- COLUCCI M., *L'Unione Europea in un delicato equilibrio tra libertà economiche e diritti sindacali nei casi Laval e Viking: quando il fine non giustifica i mezzi* in *Diritto delle relazioni industriali*, 2008, 1, 239-246.
- LO FARO A., *Diritti sociali e libertà economiche del mercato interno: considerazioni minime in margine ai casi Laval e Viking* in *Lavoro e diritto*, 2008, 1, 63-96.
- LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico* su www.associazionedeicostituzionalisti.it
- LUCIANI M., *Costituzione, integrazione europea, globalizzazione* in *Questione Giustizia*, 2008, 6, 65-79.
- MICHELINI G. - PICONE V., *Giurisprudenza europea e diritti sociali, un rapporto da ripensare* su www.europeanrights.eu
- PALLINI M., *Il caso Laval-Vaxholm. Il diritto del lavoro comunitario ha già la sua Bolkenstein?*, in *Rivista italiana di diritto. lavoro*, 2006, 2, 239-249.
- PERNICE I., *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european Constitution-making revisited?* in *Common market law review*, 1999, 4, 703-750.
- PERNICE I., *Multilevel constitutionalism in the European Union* in *European law review*, 2002, 5, 511-529.
- PERNICE I., *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action* in *Colombian law journal*, 2009, 3, 349-408.
- SCIARRA S., *Viking e Laval: diritti collettivi e mercato nel recente dibattito europeo* in *Lavoro e diritto*, 2008, 2, 245-272.
- VECCHIO F., *Primato condizionato e asimmetria* in CANTARO A., *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010.
- WEILER J. H. H., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2003.

Diritti delle donne e questioni di genere nel processo di preadesione della Turchia all'Unione Europea

Abstract

Women's rights and gender issues in the EU-Turkey accession process

Turkey's accession to the European Union (EU) has a peculiar role in the debate on EU's future and in its potential in the new global governance. For Ankara, the status of *candidate* for the EU (1999) represented a historic turning point. It marked the starting point of a wide reform phase which affected *inter alia* the status of women as it happened during the previous reform processes of the contemporary Turkish history. The author takes the process of events to emphasize the uniqueness of the «Turkish case». The accession process to the EU has been an opportunity for the feminist civil society to get relevant achievements. The new civil and penal rules pertaining to women are the result of a synergy of forces. The paper, through an historical approach, highlights the usefulness of an active involvement of the civil society as one of the internal challenges the Union in his near future. An adequate participation of organized civil society the EU governance can make the EU able to be special in the new global governance.

Il dibattito sull'adesione della Turchia all'Unione Europea (UE), i cui negoziati sono stati avviati nell'ottobre 2005, si inserisce imprescindibilmente nel più ampio discorso sul futuro dell'Unione e sul suo ruolo nella nuova *governance* mondiale. Il processo di allargamento dell'Unione alla Turchia, comunque sia destinato a concludersi, risulta emblematico delle potenzialità insite nell'iter di adesione che, attraverso la condizionalità che lo connota, si rivela capace di influire non solo sull'ambito giuridico-economico, ma anche sulla sfera sociale interna dei richiedenti la *membership*.

Nel periodo compreso tra il riconoscimento alla Turchia dello *status* di «candidata» all'adesione, avvenuto durante il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, e l'assenso all'apertura formale dei negoziati, dichiarato nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2004, Ankara ha approvato un numero record di norme: due revisioni costituzionali, otto «Pacchetti di riforma», un nuovo Codice Civile, un nuovo Codice Penale, ed oltre ottocento altre leggi di dettaglio. La corposità delle riforme ha indotto la stampa turca a definire quel periodo la «*EU-revolution*»¹, dove il termine «rivoluzione» intende deliberatamente indurre nel lettore turco, prima ancora che nel lettore internazionale, l'associazione mentale con altri importanti momenti di cambiamento della storia contemporanea turca: la *Tanzimat*² (1839-1876), il riformismo kemalista degli anni Venti³, e gli effetti del

¹ «*In the past five years, laws have undergone a EU revolution*» è, ad esempio, la frase d'inizio scelta da Ayla Ganioglu, cronista del *Turkish Daily News* per un suo articolo del 12 Dicembre 2004.

² La *Tanzimat* (1839-1876) fu un periodo di particolare fermento intellettuale dell'Impero Ottomano, una rivoluzione culturale tesa alla secolarizzazione dello Stato e della società. Le riforme del periodo della *Tanzimat* rappresentano l'ultimo vero sforzo di modernizzazione dell'Impero; avviate con l'Editto di *Gülhane* (1839) vennero sostanzialmente codificate nella prima Costituzione della sto-

golpe del 27 maggio 1960 che, sebbene gestito dal Corpo Militare d'imperio, portò al consolidamento del pluripartitismo ed all'adozione di una Costituzione liberale⁴.

Come ha affermato il finlandese Olli Rehn, Commissario responsabile per l'Allargamento della prima Commissione Europea presieduta da José Manuel Barroso (2004-2009), «*The accession process with Turkey is a long-standing project, where the journey – Turkey's reform efforts – is as important as the final destination*»⁵; in quest'ottica, acquisisce particolare interesse lo studio dei frutti scaturiti dal processo di riforme posto in essere da Ankara nella fase propedeutica all'apertura dei negoziati per l'adesione. Le leggi e gli emendamenti approvati nel periodo 2000-2004 hanno riguardato prevalentemente la giustizia, i diritti umani e le libertà fondamentali, con l'obiettivo precipuo di superare le illiberalità derivanti dalla Costituzione del luglio 1982, conseguenza del golpe del 12 settembre 1980.

Il presente contributo intende evidenziare le notevoli ripercussioni che quel complesso di riforme ha avuto sullo *status* giuridico-sociale della donna, un risultato che si rivela frutto della sinergia tra più elementi: la scelta della UE di comprendere la parità tra i sessi tra i valori di cui è latrice ed ai quali ispira ogni sua politica

ria turca, approvata nel dicembre 1876, sotto il regno di Abdülhamit II (1876-1909). Applicata però per un solo anno (il 14 febbraio 1878 il Sultano sciolse il Parlamento *sine die*), la Costituzione venne ripristinata trent'anni dopo dando avvio al c.d. «secondo periodo costituzionale» a fronte della deposizione del Sultano ad opera dei Giovani Turchi (1908) e della presa della guida politica da parte del «Comitato per l'Unione ed il Progresso» (CUP) (1913-18); cfr. ZÜRCHER E.J. (2007), *Storia della Turchia. Dalla fine dell'Impero Ottomano ai nostri giorni* Roma, Donzelli Editore. Per una storia politica e sociale del periodo di transizione dall'Impero alla Repubblica, si segnalano i due volumi di AHMAD F. (2008), *From Empire to Republic, Essays on the late Ottoman Empire and modern Turkey*, Istanbul, Bilgi University Press.

³ Le riforme che prendono il nome da Mustafa Kemal Atatürk (1881-1938), già *leader* della guerra di indipendenza turca contro la Grecia (battuta nel 1922) e le altre forze dell'Intesa (Trattato di Losanna, 1923) e Presidente della Repubblica di Turchia dalla sua fondazione (1923) sino alla sua morte (1938), furono di ampia portata. Esse compresero anche: l'abolizione del sultanato (1922) e del califfato (1924), l'introduzione del calendario gregoriano (1926) a scapito di quello musulmano, l'adozione del sistema di misura metrico-decimale (1926), l'abbandono dei caratteri di tipo arabo-persiano in favore dell'alfabeto latino (1928), l'introduzione dell'uso dei cognomi (1928). L'educazione elementare venne resa obbligatoria e gratuita per tutti (1923). Nuove norme incisero anche sull'abbigliamento: il copricapo maschile, il tradizionale turbante (già sostituito con il *fez* per editto durante la *Tanzimat*) e lo stesso *fez* vennero dichiarati fuorilegge (1925) per essere sostituiti con copricapo di tipo occidentale. L'uso del velo femminile venne disincentivato, ma mai vietato per legge.

⁴ La notte tra il 26 ed il 27 maggio 1960 l'esercito «a tutela dell'ordine democratico» occupava ogni edificio governativo di Ankara e Istanbul ed arrestava ministri e deputati del partito di governo guidato da Adnan Menderes, a fronte della tendenza assolutistica e repressiva dimostrata dallo stesso. La sospensione delle attività democratiche durò diciotto mesi durante i quali venne redatta una nuova Costituzione, approvata per referendum, e nell'ottobre 1961 si svolsero le elezioni. Dieci anni dopo, il 12 marzo 1971, i Generali si intromettevano nuovamente nel governo inducendo l'allora premier Süleyman Demyrel alle dimissioni al fine di «dare spazio a riforme di spirito kemalista». L'atteggiamento militare stava diventando più rigido e dogmatico. Nuove elezioni si svolsero nel 1972, ma la Turchia era sempre più confusa. La fine degli anni Settanta sarà caratterizzata da una violenza politica di dimensioni epocali: una media di venti morti violente al giorno nel biennio 1978-80. I militari interverranno ancora una volta, ponendo in essere il terzo e più repressivo Colpo di Stato della Turchia repubblicana, consumatosi il 12 settembre 1980 che ha portato all'approvazione della restrittiva Costituzione del luglio 1982.

⁵ Olli Rehn, Member of the European Commission, responsible for Enlargement, «*Turkey's accession process to the EU*», Lecture at Helsinki University, Helsinki, 27 November 2006, SPEECH/06/747.

ed azione, la volontà di Ankara di dimostrarsi adeguata per la *membership* e la determinazione delle associazioni femminili turche.

1. *La questione femminile: il fil rouge delle riforme nella storia della Turchia contemporanea*

La questione femminile, nella storia della Turchia contemporanea, ha rappresentato la cartina di tornasole del raggiungimento dei risultati che i riformisti progressisti si erano preposti. Discussero dello *status* della donna già i legislatori ottomani del periodo della *Tanzimat* che convennero sull'opportunità di scolarizzare le donne decretando l'apertura dei primi istituti d'istruzione femminile⁶. Durante il «secondo periodo costituzionale» (1908-18), nel quadro della dissoluzione dell'Impero Ottomano, i «Giovani Turchi» continuarono ad incentrarsi sull'educazione, rendendo obbligatoria l'istruzione primaria anche per le ragazze (1913), aprendo licei femminili (1913) ed ammettendo le studentesse a numerosi corsi dell'Università di Istanbul (1914).

In merito alla regolamentazione del Diritto di Famiglia, non ebbe seguito il Decreto sulla Famiglia⁷ che, sebbene fortemente influenzato dalle regole religiose, rappresenta il primo tentativo di regolamentazione civilistica della materia. Il Decreto venne approvato (1917), ma non attuato a causa dell'emergenza determinata dal primo conflitto mondiale. L'ambito del Diritto di Famiglia rimase pertanto pressoché completamente appannaggio della legge islamica tradizionale, la *sharia*⁸, sino al periodo successivo alla proclamazione della Repubblica di Turchia (1923) con l'avvento di Mustafa Kemal Atatürk, e dei suoi colleghi di intenti, alla guida del Paese.

Atatürk fece della secolarizzazione dello Stato e dell'emancipazione della donna una sfida personale, ritenendole elementi essenziali del proprio disegno ideologico per condurre il Paese verso il progresso e consolidare la propria *leadership*.

⁶ Al primo istituto per ragazze, una scuola per allevatrici (1842), seguirono l'apertura della scuola secondaria femminile, la *Kız Rüştiyeleri* (1858), della scuola per diventare insegnanti, la *Dar-ul Muallimat* (1876) e delle scuole professionali femminili (1864), cfr. ABADAN-UNAT N. (1981), *Social Change and Turkish Women*, in ABADAN-UNAT N. (a cura di), *Women in Turkish Society*, Leiden, BRILL; anche GENERAL DIRECTORATE FOR WOMEN (1999) *Türkiye'de kadın/Women in Turkey*, Ankara.

⁷ Sul Decreto sulla Famiglia, vedasi ORTALI I. (2007), *Ottoman Studies*, Istanbul, Bilgi University Press, 2nd ed., in particolare Cap. 14 *Ottoman Family Law and the State in the Nineteenth Century*, pp. 173-187.

⁸ Seppur l'interpretazione data dalle diverse scuole coraniche alle norme che compongono la *sharia* possa differire, si può affermare che per la *sharia* il matrimonio consiste in un contratto che tradizionalmente vede l'apporto di una dote da parte della sposa, che rimane di sua esclusiva proprietà nel corso del matrimonio, e la messa a disposizione dell'alloggio del mobilio da parte dello sposo, beni che sono e rimangono di sua esclusiva proprietà. Alla moglie è richiesto di obbedire al marito, che ha il dovere di far fronte al mantenimento della donna e dei figli nati dal matrimonio sui quali ha la potestà assoluta. La *sharia* contempla la poligamia maschile: permette cioè ad un uomo di avere fino a quattro mogli alle quali deve assicurare il medesimo trattamento. La *sharia* permette anche lo scioglimento di matrimoni non riusciti, ma mentre per il marito è sufficiente pronunciare tre volte di seguito la frase «Io divorzio da te», la moglie che intendesse divorziare può richiedere al marito di seguire quella procedura oppure, secondo alcune scuole vocazionali, nel caso lui rifiuti, può andare da un giudice e chiedere che sia il giudice a sciogliere l'unione. Cfr. ESI (2007) EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (2007), *A Century of feminism in Turkey*, Istanbul-Berlin, pag. 5, on line su www.esiweb.org, rilevamento del 20 gennaio 2009.

Attraverso l'approvazione di un Codice Civile (1926), mutuato da quello svizzero, la vita coniugale venne sottratta alle regole di derivazione religiosa decretando la fine del riconoscimento da parte dello Stato delle unioni religiose (monogamiche o poligamiche) e dell'istituto del ripudio. Nonostante la notevole portata delle riforme kemaliste nel loro complesso, che la storiografia contemporanea vede oggi come il risultato di un processo secolare avviato sin dalla *Tanzimat*, il noto storico E.J. Zürcher non ha avuto esitazioni nel definire la completa laicizzazione del diritto di famiglia «la principale innovazione dei kemalisti»⁹.

È durante il periodo kemalista che venne riconosciuto alle donne il diritto di voto, dapprima alle elezioni amministrative (1930) e poi alla Grande Assemblea Nazionale (1934)¹⁰. Nello stesso tempo, però, l'importanza del riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo da parte di una Turchia guidata da un governo personalistico incentrato sulla carismatica figura di Atatürk e gestita da un partito unico, il Partito Repubblicano del Popolo (*Cumhuriyet Halk Partisi*, Chp), riveste un'importanza relativa, seppur conservi una certa positività a livello di impatto sociale. Alla concessione del voto alle donne seguì, però, l'«invito», da parte del Partito di Stato, alla chiusura dell'associazione femminile nazionale *Türk Kadınlar Birliği*, l'Unione delle Donne Turche, con la formale motivazione di ritenerne ormai esaurito lo scopo. Un solo mese dopo che Istanbul era stata vetrina internazionale per aver ospitato il XII Congresso internazionale dell'*International Alliance of Women for Suffrage and Equal Citizenship*, nel maggio 1935, la *Türk Kadınlar Birliği* venne ufficialmente sciolta. Tale scelta viene, oggi, criticata anche dalle donne femministe di impostazione prettamente filo-kemalista, come l'avvocato Canan Arın, la quale, in un'intervista del 2009, afferma «Noi donne, soprattutto, non saremmo qui oggi con questo tipo di possibilità di indipendenza economica, di educazione e di libertà personale senza le riforme volute da Atatürk, ma certo accondiscendere alla richiesta di chiudere l'associazione fu un errore... un errore che ci è costato molto»¹¹. Il costo al quale si riferisce C. Arın fu la condanna al silenzio del movimento emancipatorio femminile, al quale venne preclusa l'opportunità di ulteriori rivendicazioni, tese al superamento di una parità meramente formale. Nonostante la critica sociale delle donne abbia iniziato a riemergere verso la metà degli anni Settanta, sulla scia globale della *second wave of feminism*, e sia sviluppata, inaspettatamente, nel contesto repressivo dell'immediato periodo post-golpe del 1980, lo status giuridico della donna in Turchia era destinato a rimanere quello disegnato dal «liberatore della donna turca»¹² sino alle grandi riforme propedeutiche all'apertura dei negoziati con la UE.

⁹ ZÜRCHER (2007) *op. cit.*, pag. 212.

¹⁰ Alle prime elezioni dopo l'ammissione delle donne al voto passivo, vennero elette alla Grande Assemblea Nazionale diciotto deputate, pari ad oltre il quattro per cento dei seggi, cfr. KESKİN B. (1997), Political participation patterns of Turkish women, *Middle East Review of International Affairs*, MERIA, Vol. I, n. 4.

¹¹ Intervista a Canan Arın Istanbul, 28 maggio 2009, avvocato civilista, già rappresentante della Turchia per l'implementazione della Cedaw presso ONU.

¹² L'immagine di Atatürk, accompagnata dalla dicitura «liberatore della donna turca», comparve su un francobollo della Repubblica di Turchia emesso nel 1933, cfr. ARAT Y. (2008), *Contestation and collaboration: women's struggles for empowerment in Turkey*, pag. 394, in KASABA R. (a cura di), *The Cambridge History of Turkey*, Vol. IV *Turkey in the Modern World*, Cambridge University Press.

2. Da «idonea» a «candidata», un passaggio epocale

È stata un'Europa a Quindici, riunita al Consiglio europeo di Helsinki nel 1999, ad affermare «*La Turchia è uno Stato candidato destinato ad aderire all'Unione in base agli stessi criteri applicati agli altri Stati candidati*»¹³, ma la Repubblica di Turchia ha preso parte al processo di integrazione europea sin dagli albori della costruzione comunitaria, avendo domandato di associarsi all'allora Comunità Economica Europea (CEE) nel 1959. Per quanto riguarda la piena adesione alla CEE, tale possibilità venne esplicitamente prevista dall'Accordo di Associazione firmato ad Ankara il 12 settembre 1963. L'Accordo di Ankara (AA), teso ad armonizzare le politiche economiche e commerciali tra le parti, prevedeva, di fatto, che le parti rimanessero in uno stato di negoziato permanente, che avrebbe dovuto coronarsi addivenendo ad un'Unione Doganale ed all'adesione piena: «*Quando il funzionamento dell'Accordo consentirà di prevedere l'accettazione integrale da parte della Turchia degli obblighi derivanti dal Trattato che istituisce la Comunità, le Parti Contraenti esamineranno la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità*» (art. 28 AA). In Turchia l'AA venne salutato come un ulteriore passo di quel processo di trasformazione avviato sin dalla *Tanzimat*, progredito attraverso il riformismo kemalista e consolidato con l'apertura democratica del secondo dopo-guerra, nel quadro di una politica estera che vedeva Ankara parte delle Nazioni Unite (1945), del Consiglio d'Europa (1949), beneficiaria del Piano Marshall e membro della NATO (1952). «*Esso consacra la realizzazione di un'aspirazione secolare [...] che essenzialmente consisteva nello stabilire stretti rapporti sia politici che economici con il mondo occidentale*»¹⁴, disse il Ministro degli Esteri turco Feridun Cemal Erkin il giorno dell'entrata in vigore dell'Accordo di Ankara, il 1° dicembre 1964. Era chiaro, inoltre, che l'Accordo contenesse in sé un corpo economico ed uno spirito politico: «*restano di natura politica sia l'aspetto iniziale che lo scopo ultimo dell'Associazione*»¹⁵.

L'Associazione era, però, destinata a svilupparsi tra reciproche difficoltà. Nel corso degli anni Settanta la CEE, fresca dell'allargamento a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, dovette fronteggiare le crisi economico-petrolifere, mentre iniziava ad intrattenere legami commerciali con altri Paesi dell'area del Mediterraneo ed avviava i negoziati con Grecia, Spagna e Portogallo, che avrebbero portato la Comunità a Dodici nel corso del decennio successivo. In quel contesto, la CEE non fu in grado di dare concreta attuazione alle previsioni di natura sociale contenute nell'AA afferenti la libera circolazione e le garanzie sociali dei lavoratori turchi residenti nell'area CEE e fu indotta ad atteggiamenti protezionistici, in particolare nelle settore tessile, che limitarono le esportazioni anatoliche verso la Comunità. Ankara, che era intanto tornata ad un governo democratico nel 1973, dopo un ulteriore intervento militare (1971), vedeva aggravarsi le proprie difficoltà politiche mentre emergeva il timore di perdere la posizione di *partner* commerciale privile-

¹³ Consiglio europeo del 10-11 dicembre 1999, Helsinki, Conclusioni della Presidenza, reperibile sul sito del Consiglio europeo <http://www.coe.int>, rilevamento del 18 febbraio 2009

¹⁴ Commissione delle Comunità europee, Bollettino delle Comunità europee (Bollettino), 1965, n. 1, Cap. III, estratti della *Dichiarazione dell'on. Feridun Cemal Erkin*

¹⁵ *Ibidem*.

giato, minata dagli Accordi commerciali della CEE con altri Paesi del Mediterraneo esportatori di prodotti analoghi.

Ciononostante la relazione associativa proseguì per giungere, all'inizio del 1980, ad un accordo per un decisivo rilancio, nell'ottica di una successiva piena adesione alla Comunità. Nell'aprile 1980 il Ministro Hayrettin Erkmén annunciava quindi ufficialmente che la domanda di adesione della Turchia sarebbe stata presentata entro la fine dell'anno¹⁶.

Le intenzioni di ambo le parti, però, vennero bruscamente inibite dal colpo di Stato del 12 settembre 1980, che a differenza degli episodi del 1960 e 1971, ha rappresentato un vero *turning point* nelle relazioni tra Comunità/Unione Europea e Turchia. Quando i militari intervennero d'imperio, la Turchia si trovava in una situazione di piena anarchia: la Grande Assemblea Nazionale non aveva la forza politica per governare, mentre la violenza politica dilagava. Con l'intenzione di porre fine al caos, i Generali fautori del golpe attuarono una decisa repressione, permettendo alla popolazione turca di tornare ad elezioni solo nel novembre 1983. Si trattò di elezioni fortemente controllate dai militari stessi, che ammisero alla competizione tre sole formazioni partitiche alle quali era stato vietato anche di fondare sezioni giovanili o femminili. La popolazione, comunque, reagì al regime offrendo il proprio voto al solo partito che non godeva dell'appoggio incondizionato dei militari, l'*Anavatan Partisi* (Anap), il «Partito della madrepatria» guidato da Turgut Özal, destinato ad essere protagonista nelle relazioni con la CEE. Fu lo stesso Özal, economista liberale, benché conservatore a livello di pensiero politico, a ritenere che fosse giunto il momento per proporsi alla CEE. Il 14 aprile 1987, Özal fece pervenire apposita istanza di adesione all'attenzione di Leo Tindemans, allora alla presidenza semestrale del Consiglio dei Ministri CEE, ritenendo che un ancoraggio alla Comunità sarebbe stato benefico per l'economia turca, ma soprattutto avrebbe favorito il cammino verso il consolidamento democratico, come era avvenuto per Grecia, Spagna e Portogallo.

Il Consiglio europeo del 24 aprile 1987 definì la domanda accoglibile e diede incarico alla Commissione di redigere il necessario parere, emanato oltre due anni dopo, nel dicembre 1989. La Commissione, presieduta da Jacques Delors al suo secondo mandato, pur ribadendo l'idoneità di Ankara alla *membership* comunitaria, formulò un parere non favorevole¹⁷. Il *gentil rifiuto*¹⁸ venne basato su parametri economici e politici, nonché su valutazioni inerenti la capacità di assorbimento di nuovi membri da parte della CEE stessa, offrendo un'anticipazione di quelli che diventeranno i tipici criteri utili al vaglio di ogni processo di allargamento, definiti dal vertice di Copenaghen del 1993 e perfezionati a Madrid nel 1995. Ad Ankara venne allora rimproverato di non essere in grado di sopportare le regole del Mercato Comune, mentre in ordine al contesto politico l'esecutivo Comunitario ritenne che il processo di «normalizzazione» democratica non fosse ancora sufficientemente

¹⁶ Bollettino 4-80, n. 2.2.45.

¹⁷ Commissione delle Comunità Europee SEC (2290) final/2 Brussels, 20 dicembre 1989; Commissione delle Comunità Europee SEC (2290) final Annex *The Turkish economy: structure and developments*, Brussels 18 dicembre 1989; Bollettino 12-89, n. 2.2.37.

¹⁸ Un «*non courtois*» disse il quotidiano *Le Monde*, citato da MARCOU J. - BURDY J.P. (2008), *op. cit.*; espressione analoga al «*polite brush-off*» che utilizzò il *Financial Times* del 18 dicembre 1989, in Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze.

avanzato, sebbene si fossero tenute, nell'autunno 1987, delle elezioni politiche maggiormente aperte. Le preoccupazioni della Commissione riflettevano pienamente quelle del Parlamento Europeo ed erano legittimate dall'esistenza della Costituzione illiberale voluta dai Generali, dalle molteplici notizie in merito all'utilizzo di pratiche contrarie ai diritti umani da parte delle forze dell'ordine e dalla scelta del governo di Ankara di contrastare l'emergente azione terroristica di matrice curda con altrettanta violenza. A tale contesto si aggiungevano le difficili relazioni Grecia-Turchia anche a causa della presenza, sin dal 1974, di truppe militari turche su un terzo della superficie dell'isola di Cipro ed alla disputa sulla territorialità dell'Egeo. Infine, per la Commissione Delors, in quella fase della storia comunitaria, qualsiasi allargamento avrebbe potuto mettere a rischio il processo di integrazione europea, motivazione di per sé sufficiente per posporre qualunque ipotesi di ulteriori adesioni almeno al 1993 al fine di portare al successo l'Atto Unico (1987) e completare il periodo transitorio correlato all'ingresso di Spagna e Portogallo. Il parere della Commissione, che suggeriva pertanto di proseguire lungo la strada della relazione di tipo associativo, venne recepito *in toto* dai Ministri dei Dodici nel febbraio 1990.

Ankara continuava a rimanere «idonea», ma non adatta; la relazione tra le parti proseguì, quindi, verso la realizzazione dell'Unione Doganale (UD) che entrò in funzione il 31 dicembre 1995. Nel frattempo la Comunità era ormai divenuta Unione Europea (UE) ed era salita a Quindici membri con l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia (1995), mentre anche i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO), nel contesto di un'Europa post guerra fredda, si stavano proponendo. L'UD, che implica l'inclusione della Turchia nel Mercato Comune attraverso l'abolizione di dazi interni all'area comunitaria e l'applicazione della tariffa comune nei confronti dei Paesi terzi, venne accolta in Turchia in modo contrastante. Alcuni ne videro una concessione da parte di Ankara alla UE; l'attuale Presidente della Repubblica turca, Abdullah Gül, all'epoca vicepresidente dell'islamista *Refah Partisi* (Rp) «Partito del Benessere», sostenne in proposito: «*Once Europe gets access to our markets and our cheap labor, it will end there. Europe doesn't want Turkey as full member*»¹⁹. Altri²⁰, invece, la considerarono una tappa fondamentale verso l'adesione piena alla UE.

Ad accompagnare Ankara verso il perfezionamento dell'UD era stata Tansu Çiller, la prima donna alla guida di un governo turco. T. Çiller ne fece un successo personale, che poneva la Turchia, potenzialmente, in una posizione più favorevole rispetto agli altri *applicants*, ma che non valse né la sua riconferma politica alle elezioni che si tennero poche settimane dopo l'avvio dell'UD, quando si impose invece il Rp, né la celere inclusione di Ankara nel processo di allargamento della UE.

Al vertice di Lussemburgo del 1997, i Quindici decisero di dare formale avvio al processo che ha portato l'Unione, tra il 2004 ed il 2007, a Ventisette membri, offrendo all'Europa l'opportunità di unificare genti e territori rimasti sino ad allora forzatamente divisi. Pur confermando l'ormai storica idoneità astratta di Ankara all'adesione «*non sussistendo le condizioni politiche ed economiche tali da consentire*

¹⁹ In ROHDE D. (1995), *A military invasion, unemployment, inflation continue to hound Çiller's coalition government*, *The Christian Science Monitor*, Vol. 87, n. 94, pag. 7.

²⁰ Tra i quali la Confederazione sindacale DISK e l'associazione di categoria degli imprenditori TÜSIAD.

di prospettare negoziati di adesione»²¹, la Turchia non venne inserita nel gruppo dei candidati²², fatto che stupì ed irritò moltissimo Ankara. Di fatto, le motivazioni per l'esclusione e le soluzioni offerte ad Ankara seguivano la falsariga di quelle delineate nel periodo 1989-90. La carenza delle *condizioni politiche* continuava sostanzialmente a ruotare intorno ai medesimi perni, rimanendo irrisolte le diatribe con la Grecia, e non essendo stato emendato l'ordinamento giuridico interno in modo sufficiente per rendere garantiti i diritti umani fondamentali. Oggettivamente meno credibile, era apparsa, però, la lamentata carenza delle *condizioni economiche*, in particolare a livello macroeconomico, alla luce del fatto che la Turchia, nella storia dell'integrazione europea, è l'unica nazione ad aver raggiunto un livello di integrazione delle politiche economiche e commerciali con la UE tale da instaurare un'Unione Doganale, prima ancora di essere membro dell'Unione stessa.

Ad Ankara veniva, quindi, riservata una «Strategia speciale», tesa all'approfondimento della relazione già in corso, sulla base dell'Accordo di Ankara, e destinata ad essere affiancata da una cooperazione rafforzata. Nonostante la Strategia fosse formalmente deputata ad incrementare il legame tra le parti, la marginalizzazione dal processo di allargamento era oggettiva. Una parte della stampa internazionale vide nell'atteggiamento dei Quindici un «errore storico»²³, che conteneva in sé il rischio concreto di fraintendimento socio-politico: poteva essere facilmente interpretato come motivato da ragioni afferenti la caratterizzazione religiosa e culturale della Turchia.

Si è dovuto attendere il 1999 per ascoltare parole come «*La Turchia è definito Paese eleggibile; ha fatto domanda e quindi è, evidentemente, candidato*»²⁴, pronunciate dal neodesignato Presidente della Commissione Europea Romano Prodi (1999-2004) poco prima del formale riconoscimento dello *status* di candidata alla UE da parte del Consiglio europeo di Helsinki del 1999.

A fronte di decenni di «idoneità», l'attribuzione della qualifica di «candidata» ha rappresentato una svolta storica nelle relazioni tra UE-Turchia, superata solo dal successivo assenso all'apertura dei negoziati (2004).

L'annuncio dato a Helsinki raggiunse il Bosforo alquanto ben accolto da chi vedeva nel processo di adesione alla UE un'occasione per perfezionare lo stato della democrazia e delle libertà fondamentali nel vasto, poliedrico e contraddittorio Paese della mezzaluna. Si stava aprendo una nuova fase della storia turca, segnata anche da (i) l'arresto del *leader* della guerriglia curda, Abdullah Öcalan, nel febbraio 1999; (ii) il ritorno ad un governo eletto dopo l'intromissione dei militari nella vita politica del 27 febbraio 1997 definita il «colpo di Stato postmoderno»; (iii) il

²¹ Consiglio europeo del 12-13 dicembre 1997, Lussemburgo, Conclusioni della Presidenza, reperibile sul sito del Consiglio europeo <http://www.coe.int>, rilevamento del 20 febbraio 2009.

²² Giova rammentare che a Lussemburgo il Consiglio europeo ritenne che un gruppo di richiedenti (Cipro, Polonia, Estonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Ungheria) fosse pronto per l'avvio dei negoziati, i quali sarebbero iniziati nella primavera successiva, mentre per gli altri *candidati* sarebbe continuata la preparazione in vista dei negoziati (Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia). L'isola di Malta non venne contemplata poiché aveva, temporaneamente, ritirato la propria candidatura.

²³ Vedasi, tra altri, *The Guardian* del 16 dicembre 1997 e *The Economist* del 20 dicembre 1997.

²⁴ Romano Prodi, discorso alla Conferenza dei Presidenti aperta a tutti i deputati, Resoconto integrale a cura del Parlamento Europeo, Bruxelles, 13 ottobre 1999, http://www.europarl.europa.eu/organs/confpres/pdf/19991013_it.pdf, rilevamento del 20 febbraio 2009.

gravissimo terremoto del 17 agosto 1999 che colpì il Golfo di İzmit causando 15 mila vittime ufficiali e facendo riconciliare, nel bisogno, Ankara e Atene la cui offerta di aiuti umanitari non venne rifiutata.

Era implicito che, per proseguire verso Bruxelles, veniva chiesto ad Ankara di migliorare definitivamente la propria situazione politico-sociale, per colmare quel gap di democraticità che poteva ancora ostacolare il raggiungimento di un livello tale da poter permettere all'Unione di aprire i negoziati per l'adesione, notoriamente subordinati al Criterio politico di Copenaghen.

L'importanza di quel passaggio epocale nella storia delle relazioni tra UE e Turchia fu pienamente compresa dal movimento delle donne, che ne intuì il potenziale e colse l'occasione per ottenere una netta evoluzione delle fondamenta stesse della legislazione turca civile e penale a tutela dei diritti umani delle donne e della *gender equality*.

3. Gender issues nella preadesione: dal primo Partenariato alla «crisi dell'adulterio»

A Helsinki venne disposto che, in qualità di *candidata*, la Turchia avrebbe beneficiato «di una strategia di preadesione volta ad incentivare e sostenere le sue riforme». Il cammino di Ankara verso l'agognata apertura dei negoziati con la UE venne ricondotto, pertanto, all'interno degli strumenti tipici della «strategia» di preadesione adottata anche per gli altri candidati, elaborata dall'Unione sin dal Consiglio europeo di Essen del 1994. Oltre ad una Conferenza europea²⁵ per il dialogo tra Paesi membri ed *applicants*, la Strategia prevedeva pertanto la definizione di un Partenariato per l'Adesione (PA) e di un Piano Nazionale per l'Adozione dell'Acquis (PNAA). Il PA, adottato sotto forma di Decisione del Consiglio, è deputato a definire gli ambiti sui quali il candidato deve lavorare prioritariamente per il soddisfacimento dei criteri di Copenaghen; mentre con il PNAA il Paese entrante presenta analiticamente le riforme normative necessarie per la realizzazione degli obiettivi del PA. Come per gli altri candidati, la Commissione Europea avrebbe verificato annualmente i progressi della Turchia verso l'adesione (Annual Reports), attività che la Commissione aveva già esteso anche ad Ankara sin dall'anno 1998, benché non fosse ancora stata formalmente dichiarata *candidata*.

Da un punto di vista di genere, il primo Partenariato²⁶, dell'8 marzo 2001, si rivelò piuttosto lacunoso, prevedendo un generico obiettivo di medio periodo teso alla non discriminazione in base al sesso. Decisamente più specifico fu, per contro, il primo PNAA, sempre del marzo 2001. Con il PNAA Ankara anticipò al breve termine l'obiettivo del consolidamento del principio di parità tra i sessi, da concretizzarsi attraverso emendamenti alla Costituzione e l'approvazione di un nuovo Codice Civile. Ankara varò celermente un primo pacchetto di riforma costituzionale (2001) san-

²⁵ La Conferenza europea aveva esordito a Londra nella primavera 1998; Ankara però, irritata per l'esclusione patita a Lussemburgo ritenuta discriminatoria, seppur invitata a parteciparvi, aveva disertato l'incontro e sospeso il dialogo politico con la UE per riprenderlo solo in seguito alle dichiarazioni del vertice di Helsinki.

²⁶ Consiglio dell'Unione europea, Decisione dell'8 marzo 2001 (2001/235/CE), in GU L 85 24.3.2001

cendo, al massimo livello legislativo interno, che la famiglia (su cui si fonda costituzionalmente la società turca) è basata sull'uguaglianza tra i coniugi (art 41) ed inserendo la connotazione sessuale tra i parametri di non discriminazione (art. 66).

Una riforma civilistica, invece, si prospettava più complessa. Tentata più volte senza successo nel corso della storia della Turchia repubblicana, l'ultima proposta in materia era stata approvata dal governo nel 1998 e giaceva in attesa dell'approvazione parlamentare. Nel 2001 il Codice Civile in vigore in Turchia era ancora quello introdotto nel contesto delle riforme kemaliste che, se per l'epoca era stato un Codice decisamente progressista, un *unicum* nel mondo musulmano, dagli anni Ottanta era stato posto in critica dalle associazioni femminili locali che ne avevano evidenziato lo spirito patriarcale, dal quale non erano stati esenti anche altri ordinamenti occidentali. Nell'ambito del Codice del 1926, la previsione più restrittiva e significativa era l'attribuzione al marito della qualifica di «capo-famiglia». Lui aveva dunque la possibilità di decidere su qualsiasi questione del *menage* familiare, dalla dimora alle scelte afferenti i figli, cosa che implicava l'automatica subordinazione della donna nella vita familiare.

Con la promessa di approvare un nuovo Codice Civile per garantire la parità tra i sessi inserita nel PNA del 2001, il movimento femminile sentì avvicinarsi concretamente la possibilità di ottenere le riforme cui ambiva ormai da anni. Oltre cento associazioni e gruppi di donne, provenienti da tutte le province della Turchia, in rappresentanza di diversi settori sociali, decisero quindi di dare avvio ad un'azione collettiva di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di pressione sugli organi di governo affinché il nuovo Codice risultasse effettivamente affrancato da norme che ponevano la donna in subordine all'uomo. Obiettivo delle associazioni, fautrici della *Campagna per la riforma del Codice Civile da un prospettiva di Genere*, era contrastare la resistenza che la nuova regolamentazione avrebbe potuto incontrare in sede di approvazione nella Grande Assemblea Nazionale, dove la rappresentanza femminile continuava a non superare il quattro per cento ed i deputati conservatori non erano del tutto a favore di una reale parità tra i sessi «*per non creare caos in famiglia*»²⁷.

La situazione si risolse per il meglio con l'approvazione di un nuovo Codice Civile, in vigore dal primo gennaio 2002, che recepisce le istanze della *Campagna*. Attraverso il nuovo Codice è stato eliminato dall'ordinamento il concetto di capo-famiglia: ai coniugi sono ora riservati gli stessi diritti e doveri, la potestà sui figli e le decisioni sulla vita matrimoniale sono condivise tra i coniugi. Sulla falsariga della recente e decantata modifica del Codice Civile spagnolo (2005), nel Codice turco non compaiono termini quali «moglie» o «marito», bensì solo un neutro «coniuge»; l'età minima per il matrimonio è stata fissata a 18 anni (prima 15 lei e 17 lui) e la comunione dei beni è la regola, salva diversa indicazione, per i matrimoni contratti sulla base del nuovo Codice. Sebbene quest'ultima previsione non abbia soddisfatto le associazioni che hanno preso parte alla *Campagna*, poiché lascia a rischio di povertà le donne che hanno contratto matrimonio prima della riforma, nel caso esse decidano o siano costrette a sciogliere il matrimonio, si può dire che, nel complesso, la riforma ha rappresentato un notevole miglioramento della condizione della donna di fronte alla legge civile.

²⁷ Intervista a Canan Arın, *cit.*

Per una più completa emancipazione giuridica della donna erano, però, necessari interventi anche nell'ambito della legge penale. Pur essendo un settore che ricade, in ambito Comunitario, nell'autonomia dei singoli Stati, alcune previsioni di legge sfiorano nella tutela della persona e dei diritti umani divenendo, quindi, materia di analisi della Commissione Europea in ordine al rispetto del criterio politico di Copenaghen. I Report redatti per gli anni 1998-1999, si erano rivelati superficiali in ordine ai diritti umani delle donne, limitandosi ad un riferimento alla Convenzione internazionale contro ogni discriminazione della donna (CEDAW)²⁸, ma attraverso i Report 2000-2002 la Commissione aveva iniziato ad introdurre rilievi in ordine a due questioni non affrontate in precedenza: la violenza domestica sulle donne²⁹ ed i cosiddetti «delitti d'onore». Questi ultimi assumevano rilievo non solo come fenomeno della cultura patriarcale, ma anche in quanto l'ordinamento giuridico penale turco interpretava il delitto commesso «per onore» come meritevole di una notevole riduzione di pena, sino a renderla irrisoria³⁰.

Un nuovo Codice Penale era una chiara *conditio sine qua non* del processo di preadesione. Ankara aveva, infatti, inserito anche la riforma del Codice Penale nel PNAA del 2001 e stava lavorando su un nuovo testo che la UE si attendeva idoneo a garantire l'esercizio delle libertà fondamentali, principalmente le libertà sindacali, di stampa, di associazione, di credo religioso e del diritto alla vita. Il movimento delle donne comprese che la necessità, per il governo, di tener fede al PNAA per non perdere credibilità di fronte a Bruxelles, poteva essere l'occasione per modernizzare, da un prospettiva di genere, anche la normativa penale turca mirando ad andare ben oltre la sola abrogazione dell'attenuante dell'«onore» al delitto d'omicidio auspicata dalla Commissione Europea.

Il Codice Penale turco (Cpt) risaliva anch'esso alle riforme kemaliste: era stato introdotto nel 1926, mutuato da quello all'epoca in vigore in Italia. All'inizio del XXI secolo, più della metà delle norme penali in vigore in Turchia risaliva ancora agli anni Venti del secolo precedente. Le modifiche occorse nel frattempo non avevano interessato i diritti delle donne, fatta eccezione per il soddisfacimento da parte del governo di alcune delle richieste del movimento delle donne, particolarmente attivo attraverso manifestazioni di piazza nel periodo tra il 1987 ed il 1989. Ne derivò infatti l'abrogazione dell'attenuante di pena per lo stupratore prevista nel caso in cui la vittima fosse una prostituta³¹ (attività che in Turchia è legalizzata). Inoltre, la Corte Costituzionale attraverso due successivi interventi abrogò la norma che puniva penalmente l'adulterio maschile nel 1996 (art. 440 vecchio Cpt) e poi quello

²⁸ La Turchia ha ratificato la CEDAW, emanata nel 1979, nel 1985 ritirando nel 1999 le riserve avanzate.

²⁹ In merito alla violenza domestica, pur continuando a rappresentare una piaga sociale endemica, misure legali di prevenzione sono state approvate da Ankara sin dal 1998, attraverso la «Legge sulla Famiglia» che prevede anche la messa a disposizione di rifugi per le donne che ne sono vittime. In questo ambito, la Commissione chiedeva maggiori certezze in merito all'effettiva applicazione della legge da parte delle municipalità e di incrementare le azioni di prevenzione.

³⁰ La pena poteva essere ridotta fino ai 7/8 in caso la vittima fosse colta sul'atto di una relazione adulterina o fosse evidente che la vittima avesse appena commesso il fatto (art. 462 vecchio Codice Penale Turco). Cfr. İLKKARACAN P. (2007), *Re/Forming the Penal Code in Turkey from a gender perspective: the case of a successful campaign*, pag. 6., Istanbul, WWHR-New Ways.

³¹ La norma era contemplata all'art. 438 del vecchio Cpt; Cfr. Arat Y. (2008) *op. cit.*, pag. 398.

femminile (art. 441 vecchio CPt) nel 1998, in virtù della parità di trattamento tra i sessi stabilita dall'articolo 10 della Costituzione.

Le associazioni femminili, all'inizio del 2002, forti del successo della *Campagna per il nuovo Codice Civile da una prospettiva di Genere*, costituirono quindi un *Gruppo di Lavoro delle donne per la Riforma del Codice Penale da una prospettiva di Genere* a livello nazionale, con la partecipazione di ong, fondazioni, avvocati ed accademici. Il *network* di lavoro, coordinato dall'ong di Istanbul *Kadın İnsan Hakları-Yeni Çözümler*³², si adoperò nell'individuare le previsioni del Codice Penale che costituivano violazioni ai diritti umani delle donne e/o del libero uso della sessualità delle persone. Verso la fine del 2002 il gruppo inviò direttamente ai parlamentari della Grande Assemblea Nazionale un elenco analitico degli emendamenti necessari alla versione del nuovo CPt allora in discussione.

Mentre il *network* stava continuando a monitorare l'*iter* di approvazione del CPt, una crisi di governo portò alle dimissioni la coalizione di governo guidata da un ormai anziano Bülent Ecevit. Alle elezioni politiche, che si tennero nel novembre 2002, risultò largamente vincente l'*Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP), il Partito della Giustizia e dello Sviluppo, fondato nel 2001 dall'ala progressista dei politici di ispirazione religiosa. Per la Turchia fu un terremoto politico³³ poiché un solo altro partito (il nuovo Chp) era riuscito a superare lo sbarramento (del 10%) previsto dalla legge elettorale, lasciando all'AKP la maggioranza dei due terzi dei seggi parlamentari. Primo Ministro venne dichiarato Recep Tayyip Erdoğan, già Sindaco di Istanbul. In seguito all'insediamento di un nuovo governo, l'*iter* d'approvazione del nuovo Codice Penale doveva ricominciare da zero, e con esso il lavoro di pressione sul parlamento del *network* di lavoro sul genere.

Sul versante comunitario, intanto, a distanza di un solo mese dalle elezioni turche, i Capi di Stato e di Governo dei Quindici promettevano formalmente alla Turchia l'avvio «senza indugio»³⁴ dei negoziati di adesione, nel caso in cui il Consiglio Europeo del dicembre 2004 avesse riscontrato il rispetto dei criteri politici di Copenaghen. Ankara vide allora all'orizzonte, per la prima volta nella sua storia, una data certa per l'apertura dei negoziati di adesione alla UE. Tale prospettiva spronò il nuovo governo a continuare il cammino delle riforme come delineato nel PNNA del 2001.

In ordine allo *status* giuridico della donna, mentre il nuovo CPt era ancora in lavorazione, venne abrogata la riduzione di pena per i delitti d'«onore»³⁵ inserendola nell'ambito del VI Pacchetto di Riforma per l'armonizzazione con l'*acquis*, del 3 ottobre 2003, facendo seguito alla pressione posta in essere dalla Commissione Europea che ne aveva sottolineato l'inadeguatezza in funzione della tutela dei diritti umani delle donne. Nello stesso tempo, il *Gruppo di Lavoro delle donne per la Riforma del Codice Penale da una prospettiva di Genere* aveva più ampi obiettivi.

³² Ong internazionalmente conosciuta come *Women for Women's Human Rights-New Ways* (WWHR).

³³ Zürcher E.J. (2007) *op. cit.*, pag. 370

³⁴ Consiglio europeo del 12-13 dicembre 2002, Copenaghen, conclusioni della presidenza, reperibile sul sito internet del Consiglio europeo <http://www.coe.int> rilevamento del 22 febbraio 2009

³⁵ A corollario si segnala che in Italia le disposizioni sul delitto d'onore (art. 587 del Codice Penale) sono state abrogate con la legge n. 442 del 5 agosto del 1981.

L'iter di approvazione del nuovo CPT stava per essere ultimato, con buone probabilità di successo, quando, poche settimane prima del cruciale Consiglio europeo del dicembre 2004, il Primo Ministro Erdoğan fece una dichiarazione pubblica che lasciò interdotta l'arena internazionale come il *network* delle associazioni. Erdoğan prese posizione in favore di una proposta di emendamento al nuovo CPT presentata da un deputato membro dell'AKP (parlamentare eletto a Konya, città tradizionalmente conservatrice) tesa a reintrodurre nell'ordinamento turco il reato di adulterio. La proposta risaliva all'ottobre 2003, forse depositata per provocazione quando era stata abrogata l'attenuante di pena per i delitti d'«onore», ma assolutamente fuori luogo apparve la scelta del Primo Ministro di riesumarla ed appoggiarla pubblicamente proprio quando la Commissione Europea stava per definire il Report più importante degli ultimi anni e dal quale poteva dipendere l'apertura dei negoziati con la UE.

Per la Commissione Europea fu una situazione inaspettata. Le reazioni non si fecero attendere: il Commissario all'Allargamento Günter Verheugen, incredulo, dichiarò d'impulso alla stampa «*it can only be a joke*»³⁶, e le associazioni femminili organizzarono una protesta ad Ankara sotto il palazzo del parlamento il 14 Settembre 2004, quando avrebbe dovuto essere approvato il testo di legge. In tutta risposta, Ankara sospese *sine die* l'approvazione dell'intero Codice Penale, senza il quale non era ipotizzabile la continuazione del percorso di preadesione alla UE.

Si aprì una crisi tra UE e Turchia passata alle cronache come «la crisi dell'adulterio». Al Commissario Verheugen non rimase che ricordare che «*the Penal Code is really an essential part of the process of political reforms in Turkey*»³⁷, mentre Erdoğan pareva inflessibile. La situazione si sciolse solo dopo un incontro a Bruxelles, il 23 settembre 2004, tra il Primo Ministro Erdoğan, il Commissario Verheugen ed il Presidente della Commissione Prodi, al termine del quale Erdoğan dichiarò che Ankara avrebbe rinunciato alla clausola sull'adulterio³⁸.

Il nuovo CPT venne quindi definitivamente approvato il 26 settembre, ad ottobre la Commissione emanò il Report per il 2004 ed a dicembre il Consiglio Europeo di Bruxelles diede il via libera all'apertura dei negoziati per l'adesione, ritenendo sufficientemente soddisfatto il criterio politico di Copenaghen.

Dal Report della Commissione per il 2004 non si evince a sufficienza il tenore della nuova regolamentazione penale da una prospettiva di genere, né l'effettivo contributo della società civile, ma andando oltre all'eco mediatica della questione dell'adulterio, è interessante sapere che trenta su trentaquattro sono gli articoli di legge riscritti letteralmente dal *Gruppo di lavoro* delle associazioni oggi divenuti parte del nuovo Codice Penale turco. I reati a sfondo sessuale da delitti *contro la morale* sono ora classificati come *delitti contro la persona*, termini come «tradizioni morali», «castità» e «onore» non compaiono più nella legge, le definizioni dei reati nei confronti delle donne coinvolgenti la propria fisicità o sessualità sono ora

³⁶ Riportato da www.dw-world.de, *Verheugen warns Turkey on Adultery Law*, 10 settembre 2004, rilevamento del 27 gennaio 2009

³⁷ Citato in www.dw-world.de Europe, *EU wants Turkey to explain withdrawal of Bill*, 18 settembre 2004 rilevamento del 27 gennaio 2009

³⁸ Turkish Press Review www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/CHR/ING2004/09/04X09X24.HTM rilevamento del 27 gennaio 2009

in linea con i diritti umani come internazionalmente riconosciuti. «As a result, for the first time in its history, Turkey has the legal framework of a post-patriarchal society», è stato correttamente sostenuto³⁹. Le istanze delle associazioni non hanno trovato rispondenza solo su pochi punti, quali estendere il periodo per l'interruzione volontaria di gravidanza da dieci a dodici settimane, vietare sempre e comunque il «test di verginità», oggi possibile su istanza del giudice, e rendere penalmente perseguibile la discriminazione per orientamento sessuale.

4. L'importanza della sinergia tra istituzioni e società civile

La Turchia è indubbiamente un Paese peculiare e contraddittorio. In ordine allo *status* sociale femminile attuale, basti dire che l'analfabetismo femminile interessa, in media, una donna su cinque, in particolare nelle zone rurali dell'est Anatolia, ma oltre un terzo dei docenti universitari è donna; la rappresentanza femminile in parlamento è tra le più esigue al mondo e le donne Sindaco sono meno di una su cento, ma è stata una donna Primo Ministro e poi Ministro degli Esteri ad accompagnare la Turchia verso la conclusione dell'Unione Doganale con la UE e verso il riconoscimento dello *status* di candidata alla Unione⁴⁰.

Le sole riforme normative non possono certo essere considerate la panacea per l'eliminazione di anomalie nelle relazioni di genere e nella condizione femminile rinvenibili nella società turca, ma un approfondimento del dialogo tra società civili, proposto dalla Commissione Europea sin dal 2005 come uno dei pilastri della strategia di adesione per la Turchia, potrà contribuire alla ricerca comune di adeguate soluzioni. Il nuovo *status* giuridico, civile e penale, della donna in Turchia è esemplificativo della forza politica che l'Unione può esercitare; la rilevanza dei risultati ottenuti dà atto delle potenzialità di un'azione sinergica tra istituzioni sovranazionali, governo nazionale e società civile. Le associazioni femminili locali sono oggi molto orgogliose dei risultati ottenuti, di cui rivendicano totalmente la maternità, come il frutto di un lungo processo di maturità culturale, rifiutando l'idea che tutto ciò sia accaduto «because of the EU»⁴¹. Hülya Gülbahar, Presidente di Ka-Der, associazione apartitica che opera per la rappresentanza femminile in politica e che funge da portavoce delle associazioni turche per i diritti umani delle donne in seno alla Lobby Europea delle Donne (EWL), afferma infatti «the EU helped us with the adultery law, that's true ...but we did the work!»⁴². Nello stesso tempo, le associazioni stesse non negano che al di fuori da quell'effervescenza politica, sociale ed istituzionale che ha caratterizzato gli anni di rincorsa all'apertura dei negoziati con la UE probabilmente non avreb-

³⁹ ESI (2007) *op. cit.*

⁴⁰ I dati sono tratti da TÜİK (2008), Turkish Statistical Institute (2008): *Statistical Indicators 1923-2007*, Ankara, Printing Division.

⁴¹ Le stesse parole sono emerse nel corso delle interviste a Canan Arın (2009) *cit.*; a Liz Ecevid Amado, rappresentante di WWHR, Istanbul, 22 luglio 2009; a Gülsün Kanan membro di Mor Catı, Fondazione per la tutela delle donne vittime di violenza domestica Istanbul, 14 luglio 2009.

⁴² Intervista a Hülya Gülbahar Presidente Ka-Der, Associazione per il sostegno e la formazione alla candidatura femminile in politica che rappresenta le associazioni turche per i diritti delle donne in seno all'EWL, Istanbul, 1 giugno 2010.

bero avuto modo di raggiungere i medesimi risultati: «*The accession process gave us the chance to push ahead with our claims*»⁴³.

Seppur nella fase di preadesione l'attenzione dell'Unione in ordine alla questione femminile sia stata parziale, è innegabile che le regole del processo di allargamento e l'azione della società civile abbiano indotto Ankara verso un progressivo miglioramento del rispetto dei diritti umani delle donne. Più puntuale si è invece rivelata l'Unione dal 2005 in poi, a negoziati aperti, in virtù anche di specifici interventi del Parlamento Europeo⁴⁴ i cui riflessi sono riscontrabili anche nel Partenariato per l'adesione approvato nel 2008⁴⁵.

La Turchia, Paese laico e musulmano, costituirà, per i prossimi anni, il benefico dramma esistenziale degli europei, che dovranno, ma soprattutto, potranno, scegliere tra un'Europa che pone in essere la sua vocazione, tesa alla pace, coesistenza e prosperità dei popoli, e la meno felice versione di un'Europa che si dissolve nella retorica e non acquisisce connotazione politica sulla scena internazionale, senza dimenticare che «*una delle sfide significative della governance europea consiste nel garantire un'efficace partecipazione della società civile organizzata*»⁴⁶. A fronte di una buona *governance* interna, la UE potrà essere, implicitamente, protagonista speciale nella nuova *governance* mondiale.

⁴³ Intervista a Canan Arin (2009) cit.

⁴⁴ Parlamento Europeo, Risoluzione *sul ruolo delle donne in Turchia nella vita sociale, economica e politica* del 6 luglio 2005, in GU C157 del 6 luglio 2006, pagg. 385-390; Risoluzione *sul ruolo delle donne nella vita sociale, economica e politica della Turchia* del 13 febbraio 2007, in GU C287 del 29 novembre 2007, pagg. 174-181; relatrice di entrambe le Risoluzioni: Emine Bozkurt, eurodeputata del Gruppo Socialista, olandese di origine turca.

⁴⁵ Consiglio dell'Unione europea, Decisione del 18 febbraio 2008, *relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l'adesione con la Repubblica di Turchia e che abroga la decisione 2006/35/CE*, in GU L 51 del 26 febbraio 2008, pagg. 4-18.

⁴⁶ Comitato Economico e Sociale Europeo, Parere sul tema *La società civile organizzata ed il sistema di governo europeo (governance) - Contributo del Comitato all'elaborazione del Libro bianco*, in GU C 193 del 10 luglio 2001, pagg. 117-125, punto 1.2.

Bibliografia essenziale

- ABADAN-UNAT N. (1981), *Social Change and Turkish Women*, in Abadan-Unat N. (a cura di) *Women in Turkish Society*, Leiden, BRILL.
- AHMAD F. (2008), *From Empire to Republic, Essays on the late Ottoman Empire and modern Turkey, Volume I*, Istanbul, Bilgi University Press.
- AHMAD F. (2008), *From Empire to Republic, Essays on the late Ottoman Empire and modern Turkey, Volume II*, Istanbul, Bilgi University Press.
- ARAT Y. (2008), *Contestation and collaboration: women's struggles for empowerment in Turkey*, in Kasaba R. (a cura di), *The Cambridge History of Turkey, Vol. IV Turkey in the Modern World*, Cambridge University Press.
- ERALP A. (1993), *Turkey and the European Community in the Changing Post-War International System*, in BALKIR C. - WILLIAMS A.M. (a cura di), *Turkey and Europe*, London, Pinter Publishers.
- ESI, EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (2007), *A Century of feminism in Turkey*, Istanbul-Berlin, on line su www.esiweb.org, rilevamento del 20 gennaio 2009.
- GENERAL DIRECTORATE FOR WOMEN (1999), *Türkiye'de kadın/Women in Turkey*, Ankara.
- ILKARACAN P. (2007), *Re/Forming the Penal Code in Turkey from a gender perspective: the case of a successful campaign*, Istanbul, WWHR-New Ways.
- KISKIN B. (1997), Political participation patterns of Turkish women, *Middle East Review of International Affairs, MERIA*, 1, n. 4.
- MARCOU J. - BURDY J.P. (2008), *La Turquie à l'heure de l'Europe*, Grenoble, Press Universitaire de Grenoble.
- ORTALI I. (2007), *Ottoman Studies*, Istanbul, Bilgi University Press, 2nd ed.
- ROHDE D. (1995), A military invasion, unemployment, inflation continue to hound Çiller's coalition government, *The Christian Science Monitor*, Vol. 87, n. 94.
- TÜİK TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU - TURKISH STATISTICAL INSTITUTE (2008), *Statistical Indicators 1923-2007*, Ankara, Printing Division.
- ZÜRCHER E.J. (2007), *Storia della Turchia. Dalla fine dell'Impero Ottomano ai nostri giorni* Roma, Donzelli Editore.
- Fonti orali, interviste tradotte dall'inglese a cura dell'autrice, agli atti a cura dell'autrice:
Amado Liz Ecevid, membro WWHR; 22 luglio 2009, Istanbul.
Arin Canan, avvocato civilista, 28 maggio 2009, Istanbul.
Gülbahar Hülya, Presidente Ka-der, 1 giugno 2010, Istanbul.
Kanan Gülsün, membro di Mor Catı, 14 luglio 2009, Istanbul.

Aspetti e problemi sul ruolo delle politiche strutturali nello sviluppo economico-sociale dei Paesi dell'Unione Europea

Abstract

Aspects and problems on the role of structural policies in the economic and social development of the European Union countries

The study moves from the observation that, at EU level, has assisted in the last 15-20 years a process of general economic and social transformation. And in this context, the seasons of the program of structural policies have been evolving, despite the disputed assessments, and sometimes conflicting, the results achieved by the academics of the field (but also of public operators) between those who advocate policies intervention more or less innovative, and those who prefer to focus on traditional development policies, even if with some adjustments.

Whatever model is chosen and applied, structural policies would (or should have) the objective of reducing socio-economic gaps between regions of the European Union, the enlargement processes occurring - in the transition from a 'Union of 15 countries have contributed to a 27 to stress, combined with the impact of global financial and economic crisis, manifested since 2007 and still in progress.

The proposed analysis may contribute to the need to identify a non-trivial definition of the concept of evaluation of public policies in order to capitalize on the experience of community programs in general and political cohesion and Structural Funds in particular, in a transition period in which they tend to spread as the ordinary practices of government.

1. Il presente contributo intende riassumere il metodo ed i risultati di uno studio condotto nell'arco di un biennio d'indagini (2008-2009/2009-2010), ai fini dell'elaborazione della tesi di dottorato di ricerca nell'ambito del Dipartimento di Scienze Economico-Agrarie ed Estimative, sotto il coordinamento del Prof. Filadelfio Basile, ordinario di Fondamenti di Politica Agraria nella Facoltà di Agraria dell'Università di Catania.

Lo studio muove dalla constatazione che, a livello dell'Unione Europea, si sia assistito in questi ultimi 15-20 anni ad un processo di generale trasformazione economico-sociale. Ed in un tale contesto, le stagioni della programmazione delle politiche strutturali siano andate evolvendosi, pur in presenza di valutazioni controverse, e talora contrapposte, sui risultati raggiunti, da parte degli studiosi di settore (ma anche degli operatori pubblici) fra coloro che propugnano politiche d'intervento più o meno innovative, e coloro invece che preferirebbero puntare su politiche di sviluppo tradizionale, sia pure con alcuni correttivi.

¹ La dottoressa Pilato è dottore di ricerca in Economia Agroalimentare.

² La dottoressa Safonte frequenta il II anno del Dottorato di Ricerca in Economia Agroalimentare presso il Dipartimento di Scienze Economico-Agrarie ed Estimative (DISEAE) nella Facoltà di Agraria dell'Università di Catania.

³ Il dottore Peri è Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Economico-Agrarie ed Estimative (DISEAE) nella Facoltà di Agraria dell'Università di Catania. Il lavoro è frutto della piena collaborazione degli Autori ed è attribuibile per i parr. 1 a Manuela Pilato, 2 e 4 a Manuela Pilato e Fabiola Safonte, 3 a Iuri Peri.

Quale che sia il modello prescelto ed applicato, le politiche strutturali avrebbero (o dovrebbero avere) l'obiettivo di ridurre i divari economico-sociali fra le regioni dell'Unione Europea, che i processi di allargamento intervenuti nel passaggio da un'Unione a 15 Paesi ad un'Unione a 27 hanno concorso ad accentuare, unitamente all'impatto della crisi economico-finanziaria mondiale, manifestatasi a partire dal 2007 ed ancora in corso di svolgimento. Ai fini dell'impostazione della ricerca e del relativo svolgimento, fondamentali sono stati i contributi del *Team dell'Economic and Social Cohesion Laboratory* della London School of Economics, presso il quale la scrivente ha trascorso un proficuo periodo di formazione e di ricerca. Durante tale periodo, ha partecipato ad alcuni seminari di studio sulle tematiche in oggetto e sostenuti svariati colloqui con esperti di settore, entrando così in sintonia con la terminologia e le tecniche utilizzate nelle analisi e nelle valutazioni di seguito illustrate.

La scelta di trattare una tale complessa tematica si ricollega, inoltre a tre ordini di motivazioni, e precisamente:

1. la necessità di comprendere gli elementi di contesto che hanno caratterizzato la realizzazione delle politiche pubbliche programmate;
2. il riscontro di posizioni differenti e talora contrastanti nel dibattito accademico;
3. la verifica, nelle vicende politiche e socio-economiche attuali, degli effetti e degli impatti sortiti, a livello regionale, dalle politiche di coesione economica e sociale preesistenti in alcuni Stati membri.

Nel *turn over* di posizioni che hanno interessato soprattutto il decennio scorso, il concetto di valutazione legato alla programmazione di tali politiche ha assunto accezioni contrastanti: da un lato, si è registrata la consapevolezza della valenza degli strumenti adottati che li promuove a portatori di nuove capacità progettuali e di stimoli per un atteggiamento più concreto nella gestione della spesa pubblica; dall'altro lato, è stata messa in dubbio l'efficacia delle politiche strutturali come strumento di *governance* pubblica, in una fase storica di profonde delle trasformazioni economiche e sociali, sottolineandone l'effetto "dirompente" rispetto alle pratiche consolidate, le insidie speculative insite nelle forme di gestione finanziaria e il carattere episodico delle trasformazioni finora attuate.

Tuttavia, gli entusiasmi iniziali sembrano oggi frenati dalla rilettura critica dell'efficienza degli strumenti adottati in quanto tali e della loro effettiva capacità di suscitare gli effetti programmati.

Riflettere sul concetto di innovazione nelle politiche adottate in Europa attraverso i Fondi Strutturali comporta, pertanto, una lettura degli elementi di novità e di cambiamento non soltanto in chiave retorica, ma anche alla luce delle evidenze empiriche maturate. Solo a tali condizioni, infatti, è possibile tentare di discernere gli elementi d'innovazione rispetto alla semplice riproposizione, per lo più in forma mascherata, di condotte operative e di approcci culturali già noti.

Le analisi proposte potrebbero fornire un contributo alla necessità di identificare una definizione non banale del concetto di valutazione delle politiche pubbliche, al fine di capitalizzare l'esperienza dei programmi comunitari in generale e delle politiche di coesione e dei Fondi Strutturali in particolare, in un periodo di transizione in cui questi ultimi tendono a diffondersi come pratiche ordinarie di governo.

2. Il lavoro è stato articolato in quattro sezioni, la prima delle quali tendente a rispondere alle finalità:

- a) di ricostruire schematicamente la "logica" degli interventi comunitari, considerati nella prospettiva di chi è chiamato a valutarli;
- b) di individuare le modalità e le dimensioni più rilevanti attraverso le quali definire il "successo" degli interventi;
- c) di definire metodi empirici con cui tale successo possa concretamente essere giudicato e "valutato";
- d) di presentare una possibile applicazione pratica delle tecniche e degli strumenti analitici proposti al fine di verificarne la fattibilità e di fornire utili risposte ai *policy-maker*.

Nella seconda sezione sono stati discussi i principali riferimenti storici e normativi per lo studio delle politiche. In particolare è stata analizzata la realizzazione delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea, finalizzata, ai sensi dell'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione (TFUE), a promuovere lo sviluppo armonioso dell'Unione, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. Sono stati esaminati poi i singoli Fondi Strutturali che la compongono, tracciandone il quadro evolutivo e normativo ed analizzandone le principali caratteristiche.

Grazie agli interventi messi in atto con la politica di coesione economica e sociale, e quindi anche grazie all'utilizzo dei Fondi Strutturali, negli ultimi anni le disparità di reddito pro capite tra i Paesi dell'Unione Europea si sono gradualmente ridotte, ma in misura insufficiente, cosicché permangono significativi divari economico-sociali fra le regioni europee.

La terza sezione ha inteso presentare una panoramica dei principali contributi teorici ai problemi della crescita e della convergenza dei sentieri di sviluppo delle economie nazionali o *sub-nazionali*, nonché una primissima sintesi dell'evidenza empirica su questi fenomeni.

La tematica è ampia e richiama una estesa letteratura afferente alla teoria della crescita economica e della convergenza, a cui è stato fatto riferimento con l'obiettivo di proporre delle risposte ad alcuni interrogativi, i principali dei quali possono così formularsi: vi è la necessità di politiche di coesione? qual è stato l'effetto dell'integrazione europea nei divari di reddito tra le regioni? attraverso quali strumenti le politiche di coesione intendono promuovere la convergenza?

Una volta stabilito quali possano essere le motivazioni e gli obiettivi che hanno spinto l'Unione Europea alla costituzione dei Fondi Strutturali, il passo successivo è consistito nell'analizzare se le politiche proposte siano state realmente coerenti con quelle motivazioni che ne avevano promosso la realizzazione, anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Per quanto attiene agli effetti della Politica di Coesione è stato necessario sviluppare alcune considerazioni, che possono essere riassunte nei seguenti punti. Il primo è relativo al fatto che tali effetti sono di difficile misurazione e, nel caso di interventi di ristretta dimensione, perfino di problematica visibilità.

Il secondo punto è relativo al fatto che i programmi attuativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), a causa della difficoltà di impiegare le risorse finanziarie stanziare nell'ambito del ciclo di programmazione (2000-2006), sono stati chiusi quasi tre anni dopo, non consentendo così quell'accurato lavoro di analisi programmato sulla base del QCS di competenza.

Il terzo punto si collega alla necessità di fissare delle regole generali di rappresentazione delle politiche pubbliche e di rendere coerenti con tali regole i sistemi di individuazione/definizione delle stesse, i sistemi di rappresentazione *ex ante* dei loro obiettivi ed *ex post* dei loro risultati, i sistemi di classificazione contabile delle spese pubbliche sostenute per la loro realizzazione.

Inoltre, notevole attenzione, a livello accademico e istituzionale, è stata dedicata negli anni più recenti all'analisi delle economie locali, che prende in considerazione i dispositivi regolativi di queste ultime. Si sono, infatti, accresciuti gli studi indirizzati all'analisi dei modelli di sviluppo su scala regionale, che adoperano una prospettiva comparata e confrontano case history appartenenti a Paesi differenti.

La quarta sezione della ricerca infine si è concentrata sul fenomeno del cambiamento generalizzato degli assetti che si sta verificando in differenti Paesi, a seguito del quale le politiche di coesione economica e sociale (e i Fondi Strutturali in particolare) sembrerebbero attualmente tendere verso un modello di regolazione i cui caratteri appaiono convergere.

Partendo dalle considerazioni in precedenza delineate, tale sezione si inserisce nel dibattito sull'efficacia della politica di coesione, presentando una valutazione empirica dell'impatto dei Fondi Strutturali sulla crescita delle regioni italiane e di quelle degli altri Paesi mediterranei dell'UE, appartenenti alle Regioni Obiettivo 1; in particolare si è focalizzata l'attenzione sulla analisi delle allocazioni comunitarie relative alle dotazioni strutturali. La trattazione si colloca situa all'interno del dibattito sulle complesse relazioni che intercorrono tra il processo di integrazione dell'Unione Europea e il livello di eterogeneità economica tra le regioni che la compongono, nel tentativo di rispondere ai seguenti interrogativi di fondo: *quali gli effetti conseguiti dall'integrazione europea sui divari interregionali di reddito? e quali gli effetti potenzialmente raggiungibili negli anni avvenire?*

3. In considerazione della sua durata, riferendosi alla programmazione comunitaria 2000-2006, l'ambito dell'analisi è stato sviluppato sotto il duplice profilo dell'intervento finanziario e della dimensione spaziale.

Dal punto di vista finanziario, è stato preso in considerazione, tra gli altri, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che – per definizione – è deputato alla promozione dello sviluppo; quanto all'area d'intervento, il *focus*, è stato circoscritto alle Regioni dell'Obiettivo 1 di Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, ossia alle regioni dei Paesi mediterranei dell'UE, nelle quali il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite è inferiore al 75% del corrispondente valore medio dell'Unione Europea in complesso.

L'attenzione ai profili e alle criticità nell'impiego dei finanziamenti europei nasce dalla considerazione di un loro non sempre pieno ed efficiente utilizzo da parte delle amministrazioni centrali e periferiche, con la conseguente perdita ed eventuale riallocazione verso altri Paesi degli stessi fondi. Tale aspetto si presenta fortemente correlato alle tipologie degli investimenti, nonché all'efficienza meccanismi di coordinamento e di monitoraggio esistenti tra soggetti locali, nazionali ed europei.

La tematica in oggetto ha evidenziato i limiti ma anche le sfide dei precedenti periodi programmatori (un particolare *focus* è stato dato alla programmazione 2000-2006), conciliandoli con la programmazione *in itinere* 2007-2013, alla luce dell'esperienza e delle pratiche messe in atto "sul campo" da parte degli Stati membri.

È interessante notare la posizione della Commissione Europea, la quale nel corso degli anni ha previsto un allargamento del partenariato nelle diverse fasi dell'iter decisionale a nuovi soggetti, quali le Autorità regionali e gli Enti locali, le parti economiche e sociali e le Organizzazioni non governative.

Pertanto, la *governance* multilivello che costituisce uno dei principi fondamentali della politica di coesione, è essenziale per garantire la qualità del processo decisionale, una programmazione strategica e la realizzazione degli obiettivi perseguiti; si riterrrebbe quindi opportuno rendere obbligatorio, in futuro, un approccio integrato per l'attuazione delle politiche, altresì evidente che il principio di sussidiarietà, nella concezione più ampia e rafforzata sancita dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, costituisce un principio di partenariato definito in modo più efficace ed efficiente.

Non v'è dubbio che sussidiarietà e trasparenza rappresentano elementi essenziali per una corretta attuazione di tutte le politiche dell'UE e che gli stessi meriterebbero di essere potenziati di conseguenza.

Per quanto precede, si auspica che l'architettura della politica di coesione dopo il 2013 garantisca un regime di transizione semplice, equo e trasparente, che tenga conto delle esperienze passate e delle ultime tendenze nell'ambito del contesto economico e sociale delle regioni interessate, consentendo altresì a queste ultime di portare avanti il proprio percorso di crescita e sviluppo.

Le politiche di coesione attuate dall'Unione, secondo la letteratura esaminata, potrebbero trovare giustificazione sia nel filone della convergenza delle economie regionali interessate che in quello della divergenza. Basandosi sul primo, le politiche di coesione non sarebbero strettamente necessarie per colmare i divari di reddito regionale, dal momento che tale processo, nel medio-lungo periodo, dovrebbe realizzarsi automaticamente. Al più, si potrebbe intervenire per accelerarlo, agendo, fra l'altro, sulla mobilità dei fattori produttivi (lavoro, capitali, etc...), resa più agevole.

Qualora invece si presupponga l'esistenza di qualche forma di economie di agglomerazione e di esternalità spaziali positive, il quadro cambia sostanzialmente: infatti, se l'obiettivo è la ricchezza complessiva dell'Unione, le politiche potrebbero essere addirittura controproducenti, in quanto introdurrebbero delle distorsioni nel processo di concentrazione delle attività produttive e nelle aree più efficienti; esse assumerebbero finalità redistributive per aumentare l'equità a scapito dell'efficienza, presupponendo una rigidità del fattore lavoro. D'altronde, proprio la mobilità dei lavoratori evidenzia uno dei paradossi delle politiche comunitarie: essa viene considerata uno dei fattori chiave per promuovere lo sviluppo dell'Europa Unita, ma allo stesso tempo le politiche di coesione tenderebbero a contrastare l'emigrazione dalle regioni più povere (European Commission, 2009; Boldrin e Canova, 2001).

Infine, se si considerano i Fondi Strutturali alla luce delle teorie "forti" della divergenza, essi diventerebbero lo strumento, attraverso il quale, nel processo di integrazione vengono risarcite le regioni in ritardo di sviluppo. Le teorie esaminate, infatti, portano a concludere che un processo di integrazione economica tra Paesi alimenta le disparità regionali, favorendo e accelerando il trasferimento di risorse dalle regioni più povere alle più ricche e la concentrazione in quest'ultime delle attività a maggior valore aggiunto. Questa posizione, com'è noto, è stata è ribadita

anche in alcuni documenti ufficiali della Commissione Europea (European Commission, 1994; 1996; 1999).

In relazione alle osservazioni svolte, in uno scenario limite, i Fondi Strutturali rappresenterebbero pertanto una sorta di artificio con cui ottenere ad un tempo consenso politico nelle regioni povere ed un significativo aumento della ricchezza complessiva dell'Unione.

Dato l'elevato numero di documenti prodotti dall'Unione Europea sull'argomento (più o meno coerenti tra loro), è difficile stabilire se vi sia una particolare teoria economica di riferimento. L'obiettivo che viene più spesso citato è quello di aumentare la competitività delle regioni più arretrate: ciò induce a ritenere che i Fondi Strutturali siano strumento delle politiche dirette a aumentare la produttività di tali regioni (in tal caso si farebbe riferimento alla "versione debole" delle teorie della divergenza). Considerando però la natura dei Fondi Strutturali, nonché i numerosi riferimenti della Commissione ad una perequazione, nel processo di integrazione, tra regioni avanzate e regioni in ritardo di sviluppo, non è da escludere che le politiche di coesione non siano altro che degli interventi a carattere redistributivo (Boldrin e Canova, 2001).

Alla luce dell'allargamento dell'Unione Europea e dell'ingresso di Paesi con un PIL pro capite pari a circa un terzo della media europea, tale prospettiva potrebbe avere dei risvolti preoccupanti. Inoltre, anche accontentandosi di effimeri effetti dal lato della domanda, l'efficacia dell'intervento non è garantita, in considerazione del grado di apertura delle economie regionali, con la conseguenza che l'impatto sul reddito e sull'occupazione si distribuisca anche nelle regioni limitrofe a quelle interessate.

Le analisi svolte focalizzano l'attenzione sulla complessa *performance* del sistema che porta a concludere con prudenza e cautela sui profili di misurabilità dei risultati dell'azione pubblica a favore delle regioni povere, o meglio in ritardo di sviluppo, nell'Europa a 27, mentre il raccordo tra obiettivi e risultati non è dotato di strumenti adeguati ad assicurarne l'effettività in termini di modifica dei comportamenti e delle strategie d'intervento.

È necessario però evidenziare anche i limiti delle analisi messe in atto.

Come ampiamente riscontrato negli studi sui divari di sviluppo regionale, non è possibile pervenire a conclusioni definitive sul punto a causa della presenza di un numero di variabili, che rendono difficile la ricostruzione di un legame diretto tra investimenti effettuati e loro effetti, e attenuazione dei fenomeni di disparità economico-sociale fra le regioni, non soltanto su scala europea, ma anche a livello nazionale.

Vi è, poi, una intrinseca mobilità del sistema. Le complessità procedurali indotte dalla logica contabile che ne caratterizza il funzionamento portano, infatti, ad un continuo riequilibrio dei rapporti tra livello comunitario e nazionale. Nel suo concreto dispiegarsi, il dialogo che intercorre tra le Autorità comunitarie e gli Stati membri si impernia, cioè, sulla richiesta di ampliamento dei margini di discrezionalità a disposizione di questi ultimi. Le continue richieste di semplificazione (che si traducono, sul piano propriamente normativo, in disposizioni di deroga che ampliano la sfera di autonomia delle scelte di spesa delle amministrazioni di livello nazionale e limitano i margini di controllo attribuito alla Commissione) sono, in questo senso, la spia più significativa del confronto tra i diversi livelli di governo del sistema.

Inoltre, un aumento della capacità di spesa potrebbe essere causato da una maggiore efficienza dell'istituzione, ma nessun indicatore permetterà di verificare se tale aumento sia imputabile ad una modalità di erogazione che invece di valutare un progetto nel suo complesso trasferisce le risorse per *status*, eliminando una fase decisionale a monte e riducendo il tempo che intercorre fra stanziamento e pagamento.

Un ulteriore problema è dato del fatto che è totalmente assente un controllo *ex-post* su quanto da quella spesa è stato realizzato in confronto a quanto avrebbe dovuto essere attuato. Se l'obiettivo fosse quello di acquisire maggiori informazioni a livello qualitativo, una modalità che potrebbe essere implementata sarebbe quella di utilizzare informazioni di tipo amministrativo affiancandole, ove presenti, a quelle di tipo statistico.

4. Oltre alle questioni poste in evidenza, sono da considerare anche quelle relative alla natura *culturale* che connota il sistema. Gli attuali assetti – sui quali incide in maniera determinante l'allocazione di responsabilità finanziaria tra Commissione e Stati membri – sono concentrati sull'imposizione di controlli e sulla definizione di forme di verifica della correttezza formale dei comportamenti amministrativi piuttosto che sul raggiungimento di risultati obiettivi.

È da qui che discende un sistema essenzialmente attento a considerazioni di regolarità contabili ed a problematiche attinenti alla velocità della spesa.

Il primo aspetto ha inevitabili ricadute in termini di articolazione procedurale, con sovrapposizioni delle funzioni di controllo tra i diversi livelli amministrativi e limitazioni sul piano dei risultati ottenuti. Come pone annualmente in rilievo la Corte dei Conti, la percentuale di irregolarità che caratterizza l'intervento regionale, permane, infatti, superiore a quella registrata nella media delle politiche pubbliche europee.

Il secondo conduce, invece, all'elaborazione di meccanismi di accelerazione di spesa attraverso l'utilizzo di progetti già esistenti che, se assicurano la mancata perdita delle risorse a disposizione del livello nazionale, spesso non costituiscono la forma più efficace di investire i fondi a disposizione. È tutto ciò sia perché possono attribuirsi priorità a questioni di assorbimento finanziario rispetto a quelle di qualità progettuale, sia perché possono disincentivare lo svilupparsi di processi di innovazione nelle attività di gestione dei fondi e di controllo.

L'analisi effettuata indica anche che se, da un lato, la distribuzione dei fondi è coerente con i criteri di attribuzione di maggiori risorse alle regioni a ritardo di sviluppo, dall'altro lato, si rilevano *performances* diverse nella capacità di gestione dei fondi stessi tra le regioni italiane.

A deprimere l'efficacia delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, ha concorso anche la scarsa qualità degli interventi. Al riguardo fra le principali carenze di base, possono citarsene almeno due e cioè: la dispersione delle risorse aggiuntive da finalizzare all'accelerazione dello sviluppo sul territorio in una eccessiva molteplicità di interventi, rispondenti troppo spesso a domande localistiche; le lentezze e gli scoordinamenti nella concezione, progettazione e realizzazione degli interventi stessi, tradottisi spesso nella formazione di residui (Commissione Europea, 2010).

Il Rapporto conclusivo di valutazione *ex post* della Commissione Europea ha altresì posto in evidenza gli effetti limitati dei contributi agli investimenti, caratte-

rizzati da un ampio “*dead-weight*”, ossia l’utilizzo degli incentivi per iniziative che sarebbero state realizzate in ogni caso, e la mancanza di indirizzi chiari di politica economica nei vari settori produttivi, a fronte di processi di globalizzazione che hanno penalizzato in maggiore misura le regioni più arretrate; proprio quelle per cui ci sarebbe stato bisogno di definire e perseguire specifiche politiche di accompagnamento e di sostegno nelle modificazioni della struttura produttiva rese necessarie dagli obiettivi da perseguire per attenuare i divari di sviluppo esistenti.

Alla luce delle valutazioni critiche riguardanti il passato ciclo di programmazione, attualmente la principale preoccupazione riguarda, infatti, non tanto e non solo il raggiungimento dei *target* di spesa che si richiede per evitare di restituire parte delle risorse comunitarie, ma la necessità di un’immediata ridefinizione e concentrazione delle priorità degli interventi, nonché la riqualificazione delle procedure e dei meccanismi di progettazione e di attuazione degli interventi medesimi.

Gli interrogativi che erano stati avanzati in sede impostazione nella presentazione della ricerca, avviata presso la London School of Economics sotto la direzione del Prof. Robert Leonardi e della dott.ssa Simona Milio e proseguito e completato presso il Dottorato di Ricerca in Economia Agroalimentare del Dipartimento di Scienze Economico-Agrarie ed Estimative nella Facoltà di Agraria dell’Università di Catania, sotto il coordinamento del *tutor* Prof. Filadelfio Basile, hanno potuto trovare solo risposte parziali che richiedono pertanto ulteriori analisi ed approfondimenti al fine di pervenire a delle risposte più articolate e meglio rispondenti alla grande variabilità esistente in tema di divario regionale nell’ambito dell’UE.

Bibliografia essenziale

- ADINOLFI A. (1998), «Le innovazioni previste dal Trattato di Amsterdam in tema di politica sociale», in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2-3.
- AGHON P., COHEN E. (2004): *Education et Croissance*, La Documentation française, Paris.
- ALTIERI L. (2009): *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*, FrancoAngeli, Milano.
- ARMSTRONG H. (1995), *Trends and Disparities in Regional GDP per capita in the European Union, United States and Australia*, European Commission Report, 94/00/74/017, Brussels.
- ARMSTRONG H., TAYLOR J. (2000), *Regional Economics and Policy*, Harvester.
- BACHTLER J., WREN C. (2006), *Evaluation of European Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges*, in «Regional Studies», April.
- BALASSA B. (1961), *The theory of economic integration*, in «Homewood», Vol.III.
- BARBARO F., C. CARLUCCI, F. DAVID, S. DE LUCA, R. DI MANNO, F. NUSPERLI, A. TANCREDI, F. UTILLI, M. VOLPE (2004), *L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale*, 1, UVAL, Roma.
- BARCA F. (2009), *An Agenda for reformed Cohesion Policy*, (a cura di) Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione Div. VII.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1991), *Convergence Across States and Regions*, in «Brooking Papers on Economic Activity», 2.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (2002), *Crescita Economica*, Giuffrè, Milano.
- BASILE F. (1986), *Recenti orientamenti delle politiche strutturali della CEE*, Industria e Territorio, nn. 2-4.
- BASILE F. (1991), *Politica Agricola Comunitaria ed agricoltura nelle regioni mediterranee della CEE: osservazioni sulle proposte di riforma*, Atti delle «V Giornate camerti di diritto agrario comunitario: la didattica del diritto agrario nel contesto dell'integrazione europea; l'evoluzione della PAC: da Mansholt alle proposte di Mac Sharry», Camerino.
- BASILE F. (1992), *L'Atto Unico Europeo e la Politica Strutturale della Comunità Europea*, (in collab. con E. Vinci e con presentazione del prof. F. Bellia), Università degli Studi, Catania.
- BASILE F. (1996), *Problems and Perspectives of Mediterranean Agriculture in Relation to European Union Policies*, "1996 School on European Integration", Siena.
- BASILE F. a cura di (2003), *Dall'ECU all'Euro: vincoli e opportunità per l'agricoltura italiana*, XXXV Convegno di Studi SIDEA, Palermo, CORERAS, Aprile, pp. 761-825.
- BASILE F. (2009), *Evoluzione e prospettive delle politiche di coesione e di sviluppo regionale dell'UE*, Università degli Studi, Catania.
- BATTERBY S., (2006), *Principles and Purposes of European Cohesion Policy Evaluation*, in «Regional Studies», April.
- BELLIA F. (1973) (a cura di), *Agricoltura siciliana e Mercato Comune*, Istituto di Tecnica e propaganda Agraria, Roma, pp. 1-215.
- BELLIA F. (1980), *Analisi delle politiche comunitarie in rapporto al Mezzogiorno d'Italia ed alla Sicilia e proposte di revisione*, Università degli Studi, Catania.
- BELLIA F. (1982), *Valutazioni delle politiche comunitarie e prospettive*, in Relazione svolta al Convegno «Agricoltura meridionale e politiche comunitarie» Catania.
- BELLIA F. (1991), *Le politiche della Comunità Economica Europea e l'agricoltura nelle regioni mediterranee degli Stati membri*, "Medit" Anno II n.3.
- BELLIA F. (2001), *L'Europa agricola verso il mercato globale: le produzioni mediterranee*, Tavola Rotonda sul tema in "Atti del XXXVIII Convegno di studi SIDEA", Catania.
- BELLIA F. (2003) (a cura di), *Rapporto sulla valutazione delle misure di revisione intermedia sul sistema economico e sull'agricoltura della Sicilia*, CORISSIA, Palermo, pp. 1-202.
- BELLIA F. (2010): (a cura di) *Analisi d'impatto della riforma della PAC nell'agricoltura siciliana*, CORERAS, Palermo, pp. 1-246.
- BIANCONI L. (1996), *Il fondo di coesione*, in Predieri A. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano.
- BOLDRIN M., CANOVA F. (2001), *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, in «Economic Policy» n.32.
- BOLDRIN M., CANOVA F. (2001), *Europe's regions, income disparities and regional policies*, in «Economic Policy», 16.
- BORNSCHIER V. (eds) (2000), *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*, Cambridge.
- BÖRZEL T. (2002), *States and Regions in the European Union*, Cambridge University Press, Part III, 93-152, in «Transforming competitive regionalism: Institutional adaptation to Europeanization in Spain».

- BRADLEY J. (2006), *Evaluating the Impact of European Cohesion Policy in Less-Developed Countries and Regions*, in «Regional Studies», April.
- BRASIL C. (eds) (2005), *Cambiamenti strutturali e convergenza economica nelle regioni dell'Unione Europea*, CLUEB, Bologna.
- BRUZZO A. (2000), *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Cedam, Padova.
- CAPANO G., GIULIANI M. (eds) (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- CAPPELLEN A., CASTELLACI F., FAGERBERG J., VERSPAGEN B. (2001), *The impact of regional support on growth and convergence in the European Union*, paper presentato a "European Meeting on Applied Evolutionary Economics", Vienna.
- CARRÀ G. (a cura di) (2001), *Servizi in Agricoltura*, in «Convegno di Studi della SIDEA», Catania, 27-29 settembre.
- CARRÀ G. (1991), *Il governo della spesa regionale in agricoltura: il caso della Sicilia*, Atti del XXVII Congresso di Studi della SIDEA.
- CARRÀ G. (1995), *La politica agraria della regione siciliana* (in collab. con i proff. P. Columba, G.G. Fardella e A. Hoffmann), Palermo.
- CARRÀ G. (2001), *La politica di spesa in agricoltura della Regione Siciliana*, in «La politica agraria delle regioni italiane», a cura di M. Prestamburgo, FrancoAngeli.
- CESARETTI G. (1993), *La Politica Agraria delle Comunità Europee*, Edizioni Tellus, Roma.
- COCHRAN E.C., LAWRENCE C.M., CARR T.R., CAYER N.J. (1993), *American public policy: an introduction*, St. Martin's Press New York.
- COFFOLA G., DESTEFANIS S. (2007), *Fondi strutturali, produttività e occupazione. Uno studio sulle regioni italiane*, in «Rivista di economia e statistica del territorio», Vol. 2.
- DA SILVA M., FELYES J., NEVES J. (1997), *European Integration and Local Government: The Ambiguous Portuguese Case* in: GOLDSMITH M.F.J. and KLAUSEN K.K. (eds.) *European Integration and Local Government*.
- DALL'ERBA S., LE GALLO J. (2003), *Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: a Spatial Econometric Analysis*, Discussion Paper REAL 03_T-14, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- DANIELE V. (2002), *Integrazione economica e monetaria e divari regionali nell'Unione Europea*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno».
- DE FILIPPIS F. SARDONE R. (eds.) (2010), *Il dibattito sul bilancio UE e il ruolo della PAC. Funzionamento, evoluzione e prospettive*, INEA, Roma.
- DE LA FUENTE A. (2000a), *Convergence Across Countries and Regions: Theory and Empirics*, Instituto de Análisis Económico (CSIC), working paper 447.00, January.
- DE LUCA S., NUSPERLI F., SFERRAZZO A., TANCREDI A., VOLPE M. (2005), *La misurabilità dei risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche*, Materiali UVAl, 6, Roma.
- DEL VECCHIO F. (1995), *Scale di misura e indicatori sociali*, Cacucci Editore, Bari.
- DESTEFANIS S. (2003), *The impact of Structural Funds on the Regional Productivity in Italy, 1989-1999*, CELPE - Centro Interdipartimentale di Ricerca in Economia del lavoro e Politica Economica, Università di Salerno.
- DOMAR E. (1958): *Essays in the theory of economic growth*, in «Oxford Press», Oxford.
- EDERVEEN S., GORTER J., DE MOOU R., NAHUIS R. (2002), *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- ESPOSTI R., BUSSOLETTI S. (2008), *Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach*, in Routledge, «Regional Studies», Vol. 42, No. 2.
- GARCIA-SOLANES J., MARIA-DOLORES R. (2002), *The impact of European Structural Funds on economic convergence in European countries and regions*, in W. Meeusen e J. Villaverde (a cura di), *Convergence Issues in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, Glos.
- GRIER A. (2005), *Agricultural policy in Europe*, Manchester University Press.
- HALL R., SMITH A., TSOUKALIS L. (eds.) (2001), *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, Oxford University Press.
- HELPMAN E. (2004): *The mystery of economic growth*, Harvard University, Cambridge, Mass.
- HOWLETT M., RAMESH M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (1997): *Monitoraggio e valutazione degli interventi strutturali cofinanziati dall'Unione Europea (Parte FEOGA)*, Roma.
- INEA, ISTITUTO NAZIONALE ECONOMIA AGRARIA (2009): *Le politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2007-2008*, Roma.
- INEA (varie annate), *Annuario dell'Agricoltura Italiana*, Roma.

- ISAE (2001), *Rapporto annuale sullo stato dell'Unione Europea*, Roma.
- JENKINS W. (1978), *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson, London.
- KRUGMAN P.R., OBSTFELD M. (1995), *Economia internazionale. Teoria e Politica economica*, Hoepli, Milano.
- KRUGMAN P. R., VENABLES A.J. (1996): *Integration, Specialization and Adjustment*, in «European Economic Review», 40, 3-5.
- LEONARDI R. (1995), *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, Macmillan.
- LEONARDI R. (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- LEONARDI R. (2005), *Cohesion Policy in the European Union*, Palgrave.
- MARTIN C., SANZ I. (2001), *Real Convergence and European Integration: The Experience of the Less Developed EU Members*, International Institute for Applied System Analysis, Interim Report IR-01-065/December.
- MARTIN C., VELAZQUEZ F.J, FUNCK B. (2001), *European integration and income convergence*, World bank papers, WTP514.
- MARTIN P. (2000): *The Role of Public Policy in the process of Regional Convergence*, EIB Papers, Vol. 5, n. 2, 69-79.
- MARTIN R.L. (2001), *EMU Versus the Regions? Regional Convergence and Divergence in Euroland*, in «Journal of Economic Geography», 1.
- MARTIN R.L., SUNLEY P. (1998), *Slow Convergence? New Endogenous Growth Theory and Regional Development*, in «Economic Geography», n.74.
- MIDELFART-KNARVIK K.H., OVERMAN H.G., REDDING S.J., VENABLES A.J. (2000), *The Location of European Industry*, Report prepared for the Directorate General for Economic and Financial Affairs, European Commission.
- MILIO S. (2007), *Can Administrative Capacity explain differences in regional performances? Evidence from Structural Funds implementation in southern Italy*. «Regional Studies», 2007, vol 41, n. 4, pp. 429-442.
- MILIO S (2008), *How political stability shapes administrative performance: the Italian case* in «West European Politics», 2008, Volume 31 Issue 5, 915.
- MILIO S (2009): *Foreign Direct Investment in Italy: What are the causes of the current low level?* (co-author Davide Calenda), Camera di Commercio di Cagliari: Sardegna.
- NICOLIA D. (2005), *La strategia Euro-Mediterranea*, FrancoAngeli, Milano.
- OTTAVIANO G., THISSE J.F. (2004), *Agglomeration and Economic Geography*, in Henderson J.V., Thisse J.F. (eds), *Handbook of regional and urban economics*, edition 1, Vol. 4, Elsevier.
- PACI R. (2000), *Convergenza e divergenza tra le regioni europee. Implicazioni per lo sviluppo economico in Sardegna*, CRENOS, Contributi di ricerca.
- PACI R., PIGLIARU F. (1995), *Differenziali di crescita tra le regioni italiane: un'analisi cross-section*, in «Rivista di Politica Economica», Vol.10.
- PARASKEVOPOULOS C.J. (2001), *Interpreting Convergence in the European Union*, Macmillan, in Chp. 4 *Greece: Restructuring Under Pressure or the Response to an External Shock*.
- PERCOCO M. (2005): *The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, in «Région ed Développement», Vol. 21.
- PUGA D. (2001), *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper, 2767.
- PUGGIERVER PEÑALVER M.C. (2007), *The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A Theoretical and Empirical Approach*, in «The European Journal of Comparative Economics», Vol. 4 (2).
- ROEGER W. (1996), *Macroeconomic evaluation of the effects of Community Structural Funds with QUEST II*. Mimeo, European Commission, GDII.
- SARACENO E. (2002), *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, Workshop on "Desiderable evolution of the CAP: a contribution", Brussels.
- SARACENO E. (2002), *The Future of Rural Policies in the European Union*, Seminario tenuto a Rende il 24 maggio 2002, Dipartimento di Economia dell'Università della Calabria.
- SOLOW R. M. (1996), *Un contributo alla teoria della crescita*, Il Mulino, Bologna.
- SOTTE F. (eds.) (2009), *La politica di sviluppo rurale 2007-2013. Un primo bilancio per l'Italia*, Gruppo 2013, Edizioni Tellus.

Atti e documenti consultati

- APPLICA (2008): *Social Inclusion and Income Distribution in the European Union – 2007. Monitoring Report prepared by the European Observatory on the Social Situation - Social Inclusion and Income Distribution Network*, http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_situation/2007_mon_rep_soc_incl.pdf.

- CAMBRIDGE ECONOMETRICS (2008): *Analysis of the Main Factors of Regional Growth: An in-depth Study of the Best and Worst Performing European Regions. An Inception Report for the European Commission, DG Regional Policy*, Cambridge.
- COMITATO DELLE REGIONI (2003): *Rapporto di prospettiva, Governance e semplificazione dei dopo il 2006*, Relazione n. 389 del 2 luglio, in www.infoleges.it
- COMITATO DELLE REGIONI (2006): *Rapporto di prospettiva, Governance e semplificazione dei dopo il 2006*, Relazione n. 389 del 2 luglio.
- COMMISSION EUROPEENNE (C.E.), FONDIS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES (1999): *Évaluer les programmes socio-économiques*. Collection MEANS, 6 voll., Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- 1999 I, *Conception et conduite d'une évaluation*, Volume 1.
- 1999 II, *Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation*, Volume 2.
- 1999 III, *Principales techniques et outils d'évaluation*, Volume 3.
- 1999 IV, *Solutions techniques pour évaluer dans un cadre de partenariat*, Volume 4.
- 1999 V, *Évaluation transversale des impacts sur l'environnement, l'emploi et les autres priorités d'intervention*, Volume 5.
- 1999 VI, *Glossaire de 300 concepts et termes techniques*, Volume 6.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Fifth progress report on economic and social cohesion Growing regions, growing Europe, SEC (2008) 2047*, Brussels.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008): *Growth Report- Strategies for sustained growth and inclusive development*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- COMMISSIONE EUROPEA (1994): *Crescita competitività ed occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*. Libro Bianco, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996a): *First Cohesion Report*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996b): *Relazione sullo stato della Coesione fra gli Stati membri*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997): *Agenda 2000 – Volume 1. Per un'unione più grande e più forte. Volume 2. La sfida dell'ampliamento*, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (1999a): *Riforma dei Fondi strutturali 2000-2006 - analisi comparata*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2000): *Il periodo di programmazione 2000-2006. Documenti di lavoro metodologici. Documento di lavoro n° 8. La valutazione intermedia degli interventi dei Fondi Strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001a): *I Fondi strutturali nel 2000. Dodicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001b): *Disposizioni generali sui Fondi strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001c): *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001d): *Disposizioni generali sui Fondi Strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2001e): *Second report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2002a): *I Fondi strutturali nel 2001. Tredicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2002b): *First progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2003a): *I Fondi strutturali nel 2002. Quattordicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2003b): *Second progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2003c): *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004a): *I Fondi strutturali nel 2003. Quindicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004b): *Terza relazione sulla coesione economica e sociale, Un nuovo partenariato per la coesione – convergenza, competitività, cooperazione*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004c): *Third report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004d): *Proposta del Regolamento del Consiglio recante le disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo di Coesione*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004e): *Proposta di Regolamento del Consiglio Fondo europeo per la pesca*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004f): *Terza relazione sulla coesione economica e sociale: situazione socioeconomica dell'Unione e impatto delle politiche europee e nazionali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004g): *Rappresentanza italiana, Turchia via libera ai negoziati per l'adesione*, su <http://europa.eu.int/italia>, 4 ottobre 2005. Conferenza dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Bruxelles.

- COMMISSIONE EUROPEA (2005a): *I Fondi strutturali nel 2004. Sedicesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005b): *Third progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2005c): *Proposta modificata di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo*, COM(2005) 523 definitivo, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006a): *I Fondi strutturali nel 2005. Diciassettesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006b): *Decisione della Commissione. Orientamenti sulla chiusura degli interventi (2000-2006) dei Fondi strutturali*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006c): *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione - Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006d): *Fourth progress report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2006e): *Terza relazione sulla coesione economica e sociale: proposte per la politica regionale dopo il 2006*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007a): *I Fondi strutturali nel 2006. Diciottesima relazione annuale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007b): *Fourth report on economic and social cohesion*, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007c): *La politica di coesione 2007-2013 - Osservazioni e testi ufficiali*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2008): *I Fondi strutturali nel 2007. Diciannovesima relazione annuale*, Lussemburgo - Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008a): *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*, COM(2008) 418 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008b): *Communication from the Commission. From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action*, COM(2008) 706 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008c): *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, COM(2008) 616 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008d): *New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, COM(2008) 868.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008e): *Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions*, SEC(2008) 2868 final, Commission Staff Working Document, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008f): *Renewed Social Agenda: Opportunities, Access and Solidarity in 21st Century Europe*, COM(2008) 412 final, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008g): *Towards a Common Understanding of the Concept of Tolerable Risk of Error*, SEC(2008) 3054, Commission Staff Working Document, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009): *Regions 2020. Globalization Challenges for European Regions*, Background document to Commission Staff Working Document SEC(2008) 2868 final.
- COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT (2008): *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, <http://cgd.s3.amazonaws.com/GrowthReportComplete.pdf>.
- COMMITTEE ON REGIONAL POLICY (1977): *Regional planning and transport on aspects of the Community's regional policy to be developed in the future*.
- CONFERENZA DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI (2004): *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bruxelles.
- CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA (2000): *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo del 2000.
- COUNCIL OF EUROPE (2008): *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, Report of High-Level Task Force on Social Cohesion, No. TFSC (2007) 31E, January 28, Strasbourg, [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31E.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31E.doc).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2007): «Treaty of Lisbon», in *Official Journal of the European Union*, No. 2007/C 306/01, December 17.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008a): «Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union», in *Official Journal of the European Union*, No. 2008/C 115/01, May 9.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008b): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, No. 7274/08, March 4, Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008c): *Presidency Conclusions (11 and 12 December 2008)*, Brussels.
- CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI (2003): *L'Europa delle comunità locali*, Regione Toscana, Vol. 6.
- CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA (2000): *Conclusioni della Presidenza*, 23 e 24 marzo.

- CORTE DEI CONTI DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2005): *Parere n. 2/2005 sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, 20 maggio.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2003): *Atti del convegno La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni*, Roma, 16 ottobre 2003 disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/convegni.asp#16ottobre>
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (Anni vari): *Rapporto Annuale*, disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documenti_elenco.asp
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2000): *Guida metodologica per la costruzione di conti consolidati della finanza pubblica a livello regionale*, disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_guidametodologica.asp
- DOCUMENTO STRATEGICO REGIONALE (DSR) (2006): *I fondi europei 2007-2013 e le politiche regionali, osservazioni della vi commissione del 28 settembre*.
- EUROPEAN COMMISSION (1996): *Evaluation – Concrete steps to promote diffusion of best practice in the Commission*, Communication of the European Commission, 29 aprile.
- EUROPEAN COMMISSION (1997): *Better management through evaluation – Mid term review of Objective 1 and 6 interventions*, OPOCE, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2003): *Comprehensive Monitoring Report of the European Commission on the State of Preparedness for EU Membership of Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION, DG-REGIO (2007): *Measuring Structural Funds Employment Effects*, Working Document, Vol.6.
- MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA - Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione (2001): *Quarto rapporto del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo*, Roma.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO / IGRUE, 1996-2007: *Le politiche strutturali dell'Unione Europea -L'attuazione in Italia*. Relazione annuale, Roma.
- MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (Anni vari): *Relazione Trimestrale di Cassa*, disponibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/web/docu_indici/relazione_stima_fabbisogno_cassa/index.asp
- MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (Anni vari): *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria*, disponibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/web/docu_indici/DPEF/index.asp
- MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE (2007): *QSN, Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma.
- MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO - DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE (2007): *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Roma.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (O.E.C.D.) (2002): *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD Publications, Paris.
- Parlamento Europeo (2005a): Consiglio europeo 22 e 23 marzo, Bruxelles, Conclusioni della Presidenza.
- Parlamento Europeo (2005b): *Relazione interlocutoria sulla proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di Coesione*, 2 giugno.
- Parlamento Europeo (2005c): *Risoluzione sull'adozione della proposta di regolamento del Fondo di Coesione*, 6 luglio.
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (Anni vari), *La spesa statale regionalizzata*, Roma.
- REGIONE SICILIANA, *Programma Operativo Regionale Sicilia 2000-2006*, Palermo.
- REGIONE SICILIANA, Assessorato Agricoltura e Foreste: *Programma di sviluppo rurale 2007-2013*, Palermo.
- SVIMEZ (varie annate): *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Unione Europea (2004): *Politica regionale, La nuova politica di coesione a partire dal 2007*, in Inforegio, nota sintetica.
- Unione Europea, COMITATO DELLE REGIONI (2006): *Le priorità politiche del Comitato delle Regioni per il periodo 2000- 2006*.
- UNIONE EUROPEA, POLITICA REGIONALE (2006): *Inforegio Nota sintetica*.
- Unione Europea e MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2000): *Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006*, disponibile all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/doc16.pdf>

Le frodi comunitarie nell'agroalimentare: il caso Italia

Abstract

Community fraud in agri-food sector: the case of Italy

Fraud is an *intentional deception* made for personal gain or to damage another individual as well as all rights of European citizens. In the food sector we can have different meaning of "fraud" (adulteration, falsification, etc.) connected with the financial fraud, food safety and commercial fraud. The "financial fraud" are related with the financial interest of the EU linked with the CAP. Instead food safety is related with all stages of the production, processing and distribution of food, and also of feed produced for, or fed to, food-producing animals. The "commercial fraud" concerning the quality production (PDO, PGI, TSG) and organic products. In this presentation are summarized the main EU and Italians' law to against fraud to protect producers and consumers. Finally, are mentioned a few examples of anti fraud actions performed by the main official Authorities.

1. *Premessa*

La frode è un inganno diretto a ledere un diritto altrui. È su questo principio che anche il settore agroalimentare è stato sempre interessato ad una lesione di diritto. In realtà parlando di frode rientrano una serie di casistiche con cui viene associata tale parola: adulterazione (operazione che consiste nella variazione dei componenti di un alimento, senza peraltro effettuare un addizionamento di altre sostanze), alterazione (insieme di fenomeni che si svolgono di solito accidentalmente, nell'alimento, modificandone a volte molto profondamente i caratteri di genuinità), contraffazione (quando un alimento viene posto in commercio con una composizione e valori diversi da quelli dichiarati), sofisticazione (modifica della composizione di un alimento sostituendo parzialmente alcuni elementi di una sostanza alimentare mediante aggiunta di elementi di qualità e valore inferiori), frodi sanitarie con danno alla salute pubblica, frode commerciale che determina illeciti profitti ai danni del consumatore e la truffa con cui si acquisisce un ingiusto profitto ledendo gli interessi finanziari.

Quindi il settore agroalimentare può essere interessato da diversi fenomeni fraudolenti, ma fin d'adesso bisogna individuare tre macro aree: la prima che comprende tutti gli illeciti finanziari direttamente collegati alle produzioni agroalimentari e quindi in particolare interessando tutto ciò che è organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, una seconda area in cui è prerogativa fondamentale la sicurezza e sanità dei mangimi e degli alimenti e la salute e benessere degli animali, ed una ultima area che interessano la tutela delle frodi commerciali sui prodotti tutelati dalla UE ed in particolare prodotti biologici e prodotti a Denominazione d'Origine.

2. *Le frodi*

La tutela degli interessi finanziari della Comunità Europea si è negli ultimi anni rafforzata con l'adozione di una serie di misure a livello comunitario e nazionale

volte a contenere il fenomeno delle frodi e delle irregolarità lesive degli interessi finanziari della Comunità stessa. Principio cardine della materia è quello di "assimilazione", in base al quale gli Stati membri devono adottare, per combattere le irregolarità e le frodi ai danni degli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure previste per combattere quelle ai danni dei propri interessi finanziari. Non meno importante è il principio della cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri. Sul piano normativo tappe importanti sono rappresentate dall'art. 280 del Trattato della Comunità Europea - TCE - (Maastricht 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993), nella versione modificata dal trattato di Amsterdam del 1997, dalla Convenzione sulla Tutela degli Interessi Finanziari - TIF - del 26 luglio 1995, dal Reg. 2988/95 del Consiglio del 19 dicembre 1995 e dal Reg. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996. In particolare, l'art. 280 TCE stabilisce: che la Comunità e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Comunità stessa mediante misure adottate a norma dello stesso articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri; che gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari; che, fatte salve altre disposizioni del trattato, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità contro la frode, e a tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti; che il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, previa consultazione della Corte dei Conti, adotta le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri. Ma l'art. 280 non dà alcuna definizione di frode. In tal senso ha provveduto la Convenzione TIF del 26 luglio 1995 relativa alla protezione degli interessi finanziari comunitari. Essa, nell'introdurre un obbligo per tutti gli Stati membri di perseguire i comportamenti fraudolenti ai danni degli interessi finanziari comunitari con "sanzioni penali, effettive, proporzionate e dissuasive" fornisce una definizione armonizzata di frode sia sul fronte delle spese che delle entrate. Costituisce frode, lesiva degli interessi finanziari della Comunità, "qualsiasi azione o omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione di fondi o la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee"; o "alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico..." o "alla distrazione di tali fondi per fini diversi per cui sono stati concessi ... o di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegue lo stesso effetto. Ma oltre che entrare nel merito degli interessi finanziari l'UE si è prefissata di tutelare la commercializzazione di prodotti riconosciuti da marchio comunitario.

Nei casi di frodi gravi, gli Stati devono punire le condotte con sanzioni penali. Le norme penali italiane in materia di frodi con danno comunitario si ascrivono nel quadro che qui si va delineando. Di solito, al tema della frode comunitaria vengono ascritte nella normativa italiana le fattispecie previste dagli articoli 316-bis c.p. (Malversazione e danno dello Stato), 316 ter c.p. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), 640-bis c.p. (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni).

zioni pubbliche) e legge 23/12/1986, n. 898 (Misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo).

La definizione della nozione di irregolarità, la si può ritrovare nel Regolamento del Consiglio 2988/95 del 18 dicembre 1995 che, relativamente alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, per la prima volta detta una normativa generale sui controlli omogenei e sulle misure e sanzioni amministrative in materia di irregolarità. Irregolarità è *"qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio comunitario attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto della Comunità, ovvero una spesa indebita"*.

Il Regolamento (CE) 2185/96 completa il quadro, disciplinando i controlli e le verifiche in loco della Commissione per la protezione degli interessi finanziari della Comunità contro le frodi e le altre irregolarità.

La Convenzione sugli interessi finanziari citata è stata seguita rapidamente da un primo protocollo del 27 settembre 1996, il quale ha introdotto l'obbligo per gli Stati di incriminare le condotte di corruzione, attiva e passiva, che vedano coinvolti i funzionari di un qualsiasi Stato membro e che siano suscettibili di recare pregiudizio agli interessi finanziari comunitari. Va altresì menzionata la convenzione del 26 maggio 1997, relativa alla lotta contro la corruzione, nella quale sono coinvolti i funzionari della Comunità europea o degli Stati membri.

Anche il Regolamento (CEE) 595 del 4 marzo 1991, abrogato dal successivo Regolamento (CE) n. 1848/2006 del 14 dicembre 2006, nella materia agricola disciplina altre ipotesi di irregolarità, definendo le modalità di comunicazione alla Commissione e le procedure di recupero delle somme indebitamente pagate. Inoltre tale regolamento entra nel merito della cooperazione con gli Stati membri; in particolare all'art. 8 par. 2 si cita che: *qualora la natura dell'irregolarità lasci presumere che pratiche identiche o simili possano verificarsi in più Stati membri, viene adito il Comitato di cui all'art. 2, par. 1 della decisione 94/140/CE (Comitato per il coordinamento nel settore della lotta contro le frodi - Cocolaf) o i suoi gruppi di lavoro*. In particolare tale Comitato ha la missione di consigliare la Commissione su qualsiasi questione relativa alla prevenzione e alla repressione delle frodi e di ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità, nonché su qualsiasi questione di cooperazione fra le Autorità competenti degli Stati membri e fra questi e la Commissione volta a tutelare gli interessi finanziari della Comunità, al fine di organizzare meglio la collaborazione stretta e regolare tra le autorità competenti nel settore della lotta antifrode. Esso è composto da due rappresentanti per Stato membro, che possono essere coadiuvati da due rappresentanti delle autorità nazionali competenti e da rappresentanti dei servizi interessati della Commissione. Dall'aprile 2005 i rappresentanti dei Paesi in via d'adesione assistono al CoCoLAF come osservatori.

Citando le frodi che ledono la sicurezza e sanità dei mangimi e degli alimenti e la salute e benessere degli animali è da dire che le norme e il rispetto delle procedure previste in tema d'igiene dei prodotti alimentari (Regolamento CE n. 853/2004) costituiscono una solida base per garantire la sicurezza alimentare e per contribuire a conseguire un elevato livello di protezione della vita e della salute umana del cit-

tadino/consumatore. La legislazione quindi si interessa o d alimento o di mangime e della loro produzione in regime di sicurezza. La sicurezza alimentare è il risultato dell'applicazione concorrente di diverse fasi tra cui l'azione del controllo ufficiale per verificare il rispetto della normativa, il rispetto dei requisiti minimi d'igiene e l'implementazione di programmi e procedure per la sicurezza degli alimenti basati sui principi del sistema di analisi del rischio realizzati ed elaborati dagli operatori del settore alimentare.

I controlli ufficiali devono avvenire secondo un piano programmatico regolare e secondo una strategie imperniata sul rischio. I controlli rientrano nel più ampio ruolo di sorveglianza esercitato dalla Commissione per assicurare che la legislazione comunitaria sia efficacemente applicata e attuata nella Comunità come stabilito dall'art. 211 del Trattato CE ed in coerenza con l'art. 152 che cita "l'azione della Comunità ... si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute umana". L'obiettivo dei controlli ufficiali è di far rispettare la normativa in materia di mangimi ed alimenti e accertare se gli operatori soddisfano, in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione, il disposto della normativa. Il regolamento 882/2004 aggiunge una più ampia dimensione alla clausola che compare nel regolamento 178/2002 (azione solo se l'alimento/mangime immesso sul mercato costituisce grave rischio per la salute umana/animale o per l'ambiente), prevedendo misure restrittive/sostitutive allorchè il sistema dei controlli di uno Stato membro sia inadeguato per grave carenza nei sistemi di controllo, indipendentemente dal fatto che l'alimento sia stato immesso sul mercato e costituisca un rischio per la salute.

In merito alle frodi commerciali sui prodotti tutelati dalla UE è da dire che i prodotti agroalimentari possono avvalersi di una certificazione volontaria a seguito di una normativa comunitaria cogente che danno un valore aggiunto non indifferente. In particolare il Regolamento (CE) 834/97 norma la produzione biologica e la etichettatura dei prodotti biologici ed il Regolamento (CE) 510/2006 impartisce le regole relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

In Italia il codice penale punisce, altresì, le condotte idonee a ledere i diritti contrattuali e patrimoniali del consumatore. In questa prospettiva si collocano le disposizioni sulla frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.) e sulla vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 del c.p.) e art. 517-bis c.p. (circostanza aggravante) per i prodotti tutelati. Con l'espressione "frode nell'esercizio del commercio" ci si riferisce ai casi in cui nell'esercizio di un'attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, si consegna all'acquirente una cosa per un'altra, o diversa per origine, provenienza, qualità e quantità, da quella dichiarata o pattuita.

3. Il sistema dei controlli nell'UE ed in Italia

Alle iniziative sul piano normativo, la Commissione ha aggiunto misure organizzative con la creazione, dal novembre 1996, di una propria struttura amministrativa, l'Unità di Coordinamento della lotta antifrode (UCLAF), sostituita, dapprima da una *task force* e successivamente dal 1° giugno 1999 (Decisione 1999/352/CE

del 28 aprile 1999), dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (Office Européen de lutte anti-fraude - OLAF) incaricato di svolgere le indagini amministrative antifrode con uno statuto speciale d'indipendenza. Le basi giuridiche sono dettate dagli artt. 274 e 280 del Trattato CE, dal Regolamento (CE) n. 1073/1999 e dal Regolamento (Euratom) n. 1074/1999. Quindi l'OLAF è il servizio investigativo delle istituzioni europee e una piattaforma di servizi per i suoi partner nazionali e comunitari. Obiettivo generale dell'OLAF è quello di tutelare gli interessi finanziari dell'UE contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita e proteggere la reputazione delle istituzioni europee e gli interessi del contribuente europeo. L'OLAF esercita la competenza di indagine esterna, conferitagli dal regolamento relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (regolamento 2185/96). L'OLAF opera con integrità, imparzialità e trasparenza nel rispetto della legalità e dei diritti e libertà individuali. Ove esistano accordi di cooperazione, l'OLAF può esercitare competenze nei Paesi terzi. Nell'ambito delle sue funzioni di indagine, l'Ufficio effettua anche controlli e le verifiche previsti dal regolamento relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (regolamento 2988/95) e da qualsiasi altro regolamento settoriale. L'Ufficio non ha poteri di natura giudiziaria ma svolge solo indagini di tipo amministrativo. L'organigramma dell'OLAF prevede una struttura a quattro punte: Direzione A che si occupa di indagini interne nell'ambito delle Istituzioni Europee, Spese dirette tra cui gli aiuti esterni, Direzione B costituita da specialisti ed esperti in vari settori d'interesse operativo e tra questi agricoltura (commercio e misure comunitarie relative a prodotti agricoli ed alla pesca), dogane (antidumping, origine delle merci), fondi strutturali, IVA, Direzione C che fornisce indicazioni circa le procedure da seguire e supporto giuridico alle indagini, attività di prevenzione della frode, svolge un servizio d'intelligence e d'informazione cura la mutua assistenza con gli S.M. e la protezione dell'Euro e la Direzione D composta dal servizio di Portavoce e relazioni pubbliche, legislazione, relazioni esterne, risorse umane, bilancio, formazione ed informatica. Ogni anno viene presentata una relazione annua sul lavoro svolto. Nella 9° ed ultima relazione annuale 2009 si evince che il 55% delle indagini in corso nel 2008 interessava sei Stati membri (Belgio, Bulgaria, Italia, Germania, Romania e Regno Unito). Nel 2008 sono stati recuperati 450 milioni di euro. Le decisioni di apertura adottate nel 2008 sono state 204 di cui 40 nel settore agricoltura con un recupero di 147, 2 milioni di euro. Infine dal 1999 l'OLAF ha aperto 3000 fascicoli condannando 300 persone in sede penale e recuperando un miliardo di euro.

Il Consiglio, con Decisione 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, ha istituito Eurojust. Tale nuovo organismo, insieme all'estensione del mandato europeo a tutte le forme gravi di criminalità internazionale, tra cui la frode e la corruzione, ha consentito di potenziare la collaborazione fra la Commissione e gli organi nazionali di cooperazione giudiziaria e di polizia. Un'intesa di collaborazione è stata siglata fra la Commissione ed Europol (Ufficio Europeo di polizia nato nel 1992 per occuparsi di "intelligence" a livello europeo).

Per quanto riguarda i provvedimenti adottati in Italia per tutelare gli interessi finanziari della Comunità in applicazione dell'art. 280 del Trattato CE, grazie alla

presenza di numerosi Organismi di controllo sia amministrativo che di polizia giudiziaria, vi è una attenta azione volta all'individuazione dei casi di irregolarità e frode da comunicare alla Commissione, ai sensi del Reg. 1681/94 e del Reg. 595/91.

In proposito va ricordato che l'art. 30 della legge 526 del 21 dicembre 1999 attribuisce alla Guardia di finanza, per la tutela degli interessi finanziari della Comunità, gli stessi poteri di indagine previsti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e sul reddito. Il d.lgs 68 del 2001 ha rafforzato e ridefinito le competenze della Guardia di finanza, indicata come forza di polizia nelle materie economiche e finanziarie. Dal 2004 è stato definito, inoltre, dal Comando Generale un Nucleo speciale spesa pubblica e repressione delle frodi comunitarie.

Presso il Dipartimento politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri opera un nucleo della Guardia di Finanza, con il compito di supportare il Comitato interministeriale per la lotta alle frodi comunitarie.

Nel settore agricolo e agroalimentare, con DPR del 9 gennaio 2008, n. 18, è stato istituito un Reparto Specializzato dell'Arma dei Carabinieri "Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari" alle dipendenze funzionali del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Esso svolge controlli straordinari sulla erogazione e sul percepimento degli aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca ed acquacoltura; sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo e indigenti. Il D.M. 20 agosto 2001, oltre a potenziare l'organico, ha istituito tre Nuclei Antifrode Carabinieri (NAC) a Parma, Roma e Salerno, che svolgono la loro attività rispettivamente nel Nord, nel Centro e nel Sud del territorio nazionale. Il Comando concorre nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare coordinandosi con l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari (ICQRF) così definito come da D.P.R. del 22 luglio 2009, n. 129. Il NAC costituisce uno dei punti di riferimento con l'OLAF; la presenza di un Ufficiale Superiore del Comando in seno all'OLAF, con funzioni di collegamento, rende i rapporti di collaborazione più agevoli e più efficaci il necessario coordinamento informativo ed operativo.

Con la legge n. 36 del 6 febbraio 2004 (Nuovo ordinamento del Corpo Forestale dello Stato), è stata assegnata al Corpo la competenza in materia di controlli derivanti dalla normativa comunitaria agro-forestale e ambientale e il concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha disciplinato i procedimenti di sospensione dei pagamenti di cui al d.lgs 228/01 e della legge 898/86. Ha previsto il recupero coattivo attraverso iscrizione a ruolo, previa ingiunzione di pagamento da parte dell'organismo pagatore.

In merito alla tutela commerciale dei prodotti agroalimentari l'Italia è fra i primi Paesi dell'Ue a meglio tutelare chi produce ma soprattutto chi consuma. Particolare interesse è stato rivolto alla tutela del Made in Italy con ben 184 prodotti protetti da marchi comunitari. Il Regolamento 510/2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari all'art. 13 cita che le denominazioni registrate sono tutelate contro:

- a) qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto di una denominazione registrata per prodotti che non sono oggetto di registrazione, nella misura in cui

questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con questa denominazione o nella misura in cui l'uso di tale denominazione consenta di sfruttare la reputazione della denominazione protetta;

- b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione o è accompagnata da espressioni quali «genere», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili;
- c) qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché l'impiego, per il condizionamento, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine;
- d) qualsiasi altra prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine dei prodotti.

In Italia la tutela dei marchi registrati nell'UE viene molto presa in considerazione tanto che è intervenuto anche il codice penale a rafforzare le pene in un periodo in cui contestualmente si depenalizzavano i reati. Infatti con D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio) viene introdotto l'art. 517-bis (circostanza aggravante) che cita che *“le pene stabilite dagli articoli 515, 516 e 517 sono aumentate se i fatti da essi previsti hanno ad oggetto alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti”*. Ma se tutto questo accade in Italia bisogna porre un'attenta riflessione sulla tutela in Europa e nel mondo dei prodotti italiani protetti. Infatti dalla costante presenza delle agro piraterie con continue usurpazioni, imitazioni o evocazioni di una denominazione registrata viene fuori una realtà poco confortante per chi come l'Italia detiene il record di tutela dei prodotti DOP e IGP. Infatti l'Italia è costretta continuamente a procedere a ricorsi presso la Commissione tramite i Consorzi di tutela, a denunciare i vari fenomeni di agropiraterie. E purtroppo il sistema dei controlli è molto precario in quanto è di competenza dello stato membro di propria iniziativa a verificare che sia rispettata la normativa di tutela dei prodotti registrati. Citare un esempio piuttosto importante chiarisce quanto sopra. Recentemente la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata sulla causa n. C-132/05 (Commissione c. Repubblica federale tedesca) sull'uso della denominazione “parmesan”. La sentenza della Corte di Giustizia è interessante non tanto perché ribadisce, nella sostanza, che il termine *parmesan* evoca il termine parmigiano, ma perché interviene nella risolvere una questione relevantissima nel sistema di tutela della denominazione che la Comunità protegge.

Le erogazioni comunitarie finanziate dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia – FEAG - sezione garanzia sono gestite dagli Stati membri attraverso gli organismi pagatori, istituiti dal Regolamento (CE) 1663/95, così sostituito dal regolamento (CE) 885/2006, nei quali rientra per l'Italia l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), per lo svolgimento delle funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore. Sono stati, altresì, istituiti diversi organismi pagatori con l'obiettivo di decentramento operativo e dell'avvicinarsi delle Istituzioni al territorio: l'ARTEA (Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura) per la Regione Toscana, l'AGREA (Agenzia Regionale Emilia-Romagna in Agricoltura), l'AVEPA (Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura) per la Regione Veneto,

l'Organismo pagatore per la Regione Lombardia, la FINPIEMONTE S.p.a (Istituto finanziario regionale piemontese), l'Ente Nazionale Risi per il riso, la SAISA (Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo) presso l'Agenzia delle Dogane, ARBEA (Agenzia Regionale Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura) per la Regione Basilicata. Il Regolamento (CE) 26 maggio 2008, n. 485/2008 è quello che istituisce i relativi controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAG) e sostituisce il precedente Regolamento (CEE) 4045/89.

Con d.lgs 99 del 29 marzo 2004 nell'ambito dell'armonizzazione e razionalizzazione in materia di controlli e di frodi alimentari, vengono previste:

- l'attribuzione della qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria agli ispettori del MIPAAF che svolgono controlli ai sensi del Reg. 4045/89;
- la possibilità, per l'AGEA di avvalersi dell'Ispettorato Centrale repressioni Frodi del MIPAAF per le attività connesse ai relativi controlli. Con il D.M. 7 agosto 2006 le competenze all'esecuzione dei controlli di cui al Regolamento CEE n. 4045/1989 sono stati trasferiti esclusivamente all'AGEA.

L'organismo pagatore AGEA ha adottato, ai fini del recupero dei pagamenti indebiti, una nuova metodologia di gestione dei crediti, delle garanzie e del registro dei debitori al fine di monitorare la gestione dei recuperi fino all'eventuale fase del contenzioso. Particolare impegno è anche profuso dall'Amministrazione doganale nei programmi straordinari di controllo nel settore oleario, promossi nell'ambito del Comitato tecnico ICQ ai sensi dell'art.5 del D.M. 13 febbraio 2003, n. 44, cui partecipano tutti gli attori istituzionali competenti in materia. L'obiettivo del programma è di tutelare la qualità delle produzioni olearie nazionali e l'intero settore produttivo attraverso il contrasto dei fenomeni fraudolenti conseguenti all'immissione sul mercato nazionale di olio extravergine di oliva adulterato o sofisticato di provenienza comunitaria ed extracomunitaria, commercializzato come prodotto di origine nazionale. Le azioni poste in essere e reiterate anche per il biennio 2008/2009, comportano l'esecuzione di controlli lungo tutta la filiera oleicola, sottoponendo a verifica frantoi, commercianti all'ingrosso, importatori, raffinerie, confezionatori nonché esercenti della ristorazione. Nel 2007, a fronte di 670 ispezioni, le irregolarità riscontrate hanno riguardato circa il 12% dei prodotti (per le principali: irregolare etichettatura di oli extravergine per illecito riferimento a denominazioni di origine, illecito impiego di indicazioni facoltative, omissione di indicazioni obbligatorie).

4. *Principali settori interessati alle frodi agroalimentari*

Il settore agroalimentare è oggetto di numerose frodi a danno del bilancio della comunità europea. Le tipologie di illeciti riscontrate con più frequenza sono:

- Frodi finalizzate all'illecito percepimento di fondi Comunitari stanziati dalla PAC e dai Piani di Sviluppo Rurale;
- Frodi nel settore del tabacco con riferimento, da parte di titolari di quota, del prodotto ammesso a premio comunitari, ad aziende di trasformazione, attestando falsamente, con la complicità di addetti al controllo, quantitativi diversi (gonfiati o addirittura inesistenti) rispetto alla quota posseduta;

- Esistenza di mercati paralleli di prodotti alimentari che sfuggono ai controlli ordinari (es. latte in nero, che sottratto alla contabilizzazione prevista dal regime delle quote, elude il prelievo supplementare stabilito dalla normativa comunitaria, permettendo di conseguire illeciti guadagni con generazione di concorrenza sleale ed alterazione dei mercati;
 - Pratiche illecite sulle operazioni di ritiro dal mercato e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo e indigenti;
 - Frodi riferite al commercio dei prodotti agroalimentari in genere. Tra le più significative, per le ricadute economiche, quelle connesse all'imitazione, usurpazione o contraffazione di prodotti a denominazione registrata con prodotti ordinari.
- In genere, i settori principali nell'agroalimentare oggetto di illeciti sono:
- Latte: falsificazione dei documenti amministrativi ed in particolare modo delle distinte raccolta latte; truffa al fine di evitare la trattenuta del c.d. superprelievo da parte dell'AGEA;
 - Tabacco: far uscire, dal sistema di controllo dell'impresa di trasformazione, talvolta con la compiacenza del titolare della ditta e dei tecnici della "società di servizi", tabacco periziato, per reintrodurlo nella stessa impresa e metterlo nuovamente a "premio", sotto il nome di quei produttori che necessitano di soddisfare le proprie esigenze di "quote"; reperire indebitamente tabacco per essere conferito all'impresa di trasformazione a nome di altri, in modo che questi si assicurino i "premi" corrispondenti ai quantitativi massimi assegnati loro nell'Attestato di Quota";
 - Seminativo
 - Carne - Zootecnica
 - Fondi strutturali
 - Oleario
 - Agricoltura biologica
 - Vitivinicolo
 - Prodotti Dop, Igp e Stg.

5. Esempi di interventi da parte degli organismi di controllo

Operazione "Withdrawal". (Anno 2007)

Militari del Comando Carabinieri Politiche Agricole e dei Comandi Provinciali della Guardia di finanza eseguono 45 ordinanze di custodia cautelare e numerosi sequestri nei confronti di dirigenti e funzionari regionali, presidenti di cooperative, amministratori e soci di organizzazioni e unioni di produttori del settore ortofrutta, ritenuti responsabili dei reati di associazione per delinquere finalizzata alla truffa aggravata consumata e tentata ai danni dell'U.E., corruzione e falsità in atto pubblico commessi da pubblici ufficiali e privati. Le indagini hanno appurato l'utilizzazione di documenti fiscali ed amministrativi falsi all'AGEA con illecito percepimento di Euro 26.500.000 di contributi comunitari per ritiri da mercato, riconoscimenti e programmi operativi. Per tale operazione è stato interessato l'OLAF che ha accertato l'inesistenza di ditte importatrici di succo d'arancia in Francia e Spagna, dimostrandone conseguentemente la falsità delle dichiarazioni di alcune industrie di trasformazione calabresi.

Operazione Ecuador (anno 2000)

La Guardia di Finanza scopre le connessioni internazionali di un vasto traffico di contrabbando di prodotto sottoposto a contingentamento con accertamento di dazi doganali evasi per oltre 52 milioni di euro. Il meccanismo prevedeva l'utilizzo di falsi certificati per l'importazione di merce contingentata di norma rilasciati dai competenti Organi nazionali, in maniera da scontare il dazio doganale agevolato all'importazione di circa 75 euro per tonnellata anziché i previsti 850 euro.

Per tale operazione veniva interessato L'OLAF nonché delegazioni di Francia, Spagna, Belgio, Portogallo e Principato di Monaco.

Operazione Set Aside (2005)

A conclusione di indagini il Nucleo Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Pescara ha individuato un'associazione a delinquere dedita al drenaggio di risorse finanziarie pubbliche di origine comunitaria e nazionale. L'attività investigativa ha consentito di acclarare l'esistenza di una associazione a delinquere che ha posto in essere un articolato meccanismo fraudolento teso a percepire indebiti contributi dall'AGEA nel settore dello Sviluppo Rurale – Seminativi, misura set aside ossia messa a riposo dei terreni seminativi. Il meccanismo fraudolento si è sostanziato nella produzione di falsa documentazione, costituita da elenchi di liquidazione e dalle relative missive di inoltro, finalizzata a frodare l'AGEA per un importo complessivo di circa euro 26.000.000. Le indagini hanno interessato anche l'OLAF della Commissione Europea.

**Eugenio Colorni:
“il sovversivo”, “il confinato”, “il latitante”**

Abstract

Eugenio Colorni, “the subversive”, “the confined”, “the fugitive”

On the centenary of his birth, the figure of Eugenio Colorni, philosopher and mathematician, as well as socialist leader and author of the “Preface” of the *Manifesto di Ventotene*, still appears little-known to the scholars and most of all to the historians. Born in Milan, being a Jewish descendent and a member of a bourgeois family, cultured and progressive, he manages to establish important and early contacts both with the excellence of Italian – and later European – culture, and with antifascist leaders. Furthermore, thank to his extraordinary intellectual qualities, thank to his studies, his coherence, his critical lucidity and independence of judgment, Eugenio Colorni could establish himself as a key personality both within socialists, in Italy as well as abroad, and in Ventotene, where actively contributes to the formulation of basic principles of the *Manifesto di Ventotene* and, later, of the European Federalist Movement. However, Colorni is also a controversial figure, as sources in the Archivio centrale dello Stato of Rome reveal, because of the above-mentioned early contacts, which plead with fascist authorities (the same authorities who Colorni harshly fights against, insomuch as to be killed) for the socialist intellectual in order to gain – and to obtain – some concessions. Precociously died, at the age of 35, Eugenio Colorni’s biography and intellectual and political experience remain for us a precious example of civilian commitment and foresighted European and federalist sensibility, therefore deserving to be rediscovered.

Filosofo e matematico milanese, esponente di primo piano del partito socialista e, dal 1943, aderente al Psiup, protagonista della Resistenza e co- ispiratore del *Manifesto di Ventotene*, di cui scrisse la “Prefazione” e pubblicò, nel ‘44, a Roma, quell’edizione clandestina destinata a rimanere la versione ufficiale del documento, Eugenio Colorni resta a tutt’oggi una tra le figure singolarmente meno presenti nell’orizzonte degli studi storici.

Sebbene il suo pensiero speculativo abbia suscitato un interesse non episodico da parte dei filosofi¹, risulta di contro ancora evidente la carenza di monografie di carattere storico-biografico dedicate al socialista ed europeista milanese.

A volersi spiegare le ragioni di tale lacuna, la quale è stata comunque in gran parte ripianata dal volume *Eugenio Colorni dall’antifascismo all’europeismo socialista e federalista*, a cura di Maurizio Degl’Innocenti, uscito nel 2010

¹ Il presente saggio è stato preparato in vista della Summer School dell’Ause - Catania, 1-3 ottobre 2009. Le carte consultate presso l’Archivio Centrale dello Stato di Roma, ad oggi riprodotte sul sito <www.eugeniocolorni.it>, e presso l’Istituto Gramsci sono state in massima parte trascritte e riordinate cronologicamente nel numero 11, aprile-giugno 2009, della rivista online «Eurostudium^{3m}». Cfr. G. Vassallo (a cura di), *I documenti su Eugenio Colorni conservati nell’Archivio Centrale dello Stato*, in «Eurostudium^{3m}», aprile-giugno 2009, n. 11, pp. 10-158.

² Tale interesse è testimoniato sia dal volume a cura di GERI CERCHIAI, E. COLORNI, *La malattia della metafisica: scritti filosofici e autobiografici*, Einaudi, Torino, 2009; sia dalla “Introduzione” di Norberto Bobbio, in E. COLORNI, *Scritti*, La Nuova Italia, Firenze, 1975.

con Laicata², è, da un lato, verosimile l'ipotesi³ secondo cui la morte prematura dell'intellettuale – avvenuta il 30 maggio 1944, all'età di 35 anni – gli avrebbe impedito di imporsi a pieno titolo fra i leader antifascisti poi divenuti gli architetti dell'Italia repubblicana. Giovanni Sabbatucci, in particolare, ha osservato che se il professore meneghino fosse sopravvissuto fino alla liberazione di Roma (4 giugno 1944) avrebbe senz'altro contribuito a scrivere la storia del socialismo postbellico, rendendola "forse migliore", e guadagnando molto probabilmente al suo ricordo uno spazio più importante nella memoria collettiva⁴.

Dall'altro lato, c'è chi ritiene, come Gaetano Arfè⁵, che l'autonomia di giudizio e il rigore nell'esercitarla in ogni circostanza, elementi distintivi dell'atteggia-

² M. DEGL'INNOCENTI (a cura di), *Eugenio Colorni dall'antifascismo all'europeismo socialista e federalista*, Piero Laicata Editore, Manduria-Bari-Roma, 2010. In tale contesto, meritano inoltre di essere ricordate opere meno recenti, ma che ancora rappresentano preziose fonti di informazione, quali l'appassionato saggio di LEO SOLARI, *Eugenio Colorni: ieri e oggi*, Marsilio, Venezia, 1980, e l'originale ricostruzione della vicenda personale e politica del professore israelita redatta da Sandro Gerbi, *Tempi di malafede. Una storia italiana tra fascismo e dopoguerra. Guido Piovene ed Eugenio Colorni*, Einaudi, Torino, 1999. La carenza di monografie espressamente dedicate a Colorni non toglie che egli sia stato più volte ricordato, soprattutto dai suoi compagni di partito, attraverso testimonianze, articoli o scritti di approfondimento sull'uno o sull'altro aspetto della sua variegata attività intellettuale e politica. Tra i contributi più significativi, cui si è spesso attinto in questa sede, meritano di essere citati: Franco Andreucci, Tommaso Detti, "Eugenio Colorni", in ID., *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico, 1853-1943*, vol. II, Editori Riuniti, Roma, 1976; GAETANO ARFÈ, "Eugenio Colorni, l'antifascista, l'europeista", in A. FORBICE (a cura di), *Matteotti Buozzi Colorni. Perché vissero, perché vivono*, Franco Angeli, Milano, 1996; ARTURO COLOMBO, *Quand'era più difficile essere antifascisti* (intervista a Norberto Bobbio), "Il Corriere della Sera", 12 ottobre 1975; GIULIA FORMIGGINI, "Eugenio Colorni", in EAD., *Stella d'Italia stella di David. Gli ebrei dal Risorgimento alla Resistenza*, Mursia, Milano, 1970; ELVIRA GENCARELLI, *Profilo politico di Eugenio Colorni*, "MondoOperaio", n. 7, luglio 1974; Piero Graglia, intervento senza titolo pubblicato in *Matteotti, Buozzi, Colorni...*, cit., pp. 140-153; URSULA HIRSCHMANN, *Noi senza patria*, Il Mulino, Bologna, 1993; ALBERTO JACOMETTI, *A Ventotene con Eugenio Colorni*, "Avanti!", 24 settembre 1975; Alessandro Levi, *Eugenio Colorni*, «Rivista di filosofia», XXXVIII, 1947; PAOLO MILANO, *In morte di Eugenio Colorni*, "Italia Libera", New York, 1 luglio 1944; ID., *Il ritorno di Colorni*, «L'Espresso», 1975; GUIDO MORPURGO-TAGLIABUE, *Ricordo di Colorni*, «Aretusa», luglio-agosto 1945; GUIDO PIOVENE, *Non furono tetri*, «Mercurio», I, 4, 1944; FERRUCCIO ROSSI-LANDI, *Sugli scritti di Eugenio Colorni*, «Rivista critica di storia della filosofia», a. VII, 1952; LEO SOLARI, *Eugenio Colorni, Un protagonista dell'antifascismo un pioniere dell'europeismo*, «Lettera ai compagni», maggio-giugno 1999; ENZO TAGLIACOZZO, *L'uomo Colorni*, «Tempo Presente», n. 6, dicembre 1980; NICOLA TRANFAGLIA, *Una vita intensa e divisa tra studio e cospirazione*, "Il Giorno", 26 novembre 1975; GIULIANO VASSALLI, *Ricordo di Angelo. Eugenio Colorni e la Resistenza romana*, in www.eugeniocolorni.it; Mario Zagari, *Pioniere della unità europea*, "Avanti!", 2 giugno 1974.

³ Cfr. l'intervento di Piero Graglia in pp. 140-154.

⁴ Si fa qui riferimento all'intervento di Giovanni Sabbatucci al convegno inaugurale del Comitato Colorni, che si è tenuto a Roma, il 4 dicembre 2008. A tale giudizio si contrappone Degl'Innocenti quando afferma: "... non ha senso neppure la proiezione di quel pregiudizio sotto forma di interrogativo su che cosa avrebbe fatto Colorni se fosse sopravvissuto alla guerra, e cioè se fosse tornato agli studi o avesse perseverato nell'impegno politico: per lo storico tale esercizio è vacuo, se non fuorviante. Ma restituito Colorni all'integrità di uomo, studioso e uomo d'azione, è auspicabile che se ne valuti il percorso in modo progressivo e compiuto, superando la tentazione, ancora vigente, di settorializzarne l'operato: esigenza non facile da soddisfare perché richiede competenze insolitamente vaste, data la complessità di interessi dell'indagato". Cfr. M. Degl'Innocenti, "Introduzione a Eugenio Colorni", in ID. (a cura di), *op. cit.*, pp. 5-108, qui p. 38.

⁵ Cfr. G. ARFÈ, "Eugenio Colorni, l'antifascista, l'europeista", in A. FORBICE (a cura di), *op. cit.*, pp. 58-77.

mento intellettuale e politico di Colomi, siano stati all'origine, sia tra i socialisti che tra i federalisti, di una marginalizzazione del suo pensiero, poi consegnato, di fatto, a un rapido oblio.

Ciononostante, persiste intorno al personaggio la contraddizione tra il modesto interesse riservatogli dalla storiografia e la sua suggestiva complessità. Un uomo, cioè, la cui vicenda biografica, benché precocemente interrotta, come si è detto, risulta particolarmente ricca, densa di intrecci significativi e di dettagli preziosi per comprendere la realtà e lo spirito di quell'epoca di intricate articolazioni, e di zone d'ombra più o meno scabrose, in cui egli visse ed operò.

Legato ai valori della tradizione democratico-risorgimentale, mutuati da un padre liberale e patriota, il giovanissimo Colomi matura convincimenti antifascisti già dalla prima decade del 1930, ossia proprio nel progredire degli anni del consenso⁶, durante i quali l'antifascismo è di per sé un'opzione minoritaria. È un uomo coraggioso, quindi, Eugenio Colomi, capace di scelte audaci, non solo nei confronti del regime, ma anche nel suo impegnarsi nella cospirazione antimussoliniana dalla parte dei socialisti, all'epoca schiacciati dalla presenza, ben più ingombrante, dei comunisti.

La sua adesione al socialismo e l'impegno nella lotta clandestina sono basati su una linea di pensiero originale, autonoma, nient'affatto acritica⁷, anzi, spesso in polemica con gli stessi vertici del partito. E per di più, ricordando ancora Sabbatucci, lo studioso di Leibniz rappresenta un elemento di contatto tra i socialisti italiani e i gruppi dirigenti che agivano nell'emigrazione. Senza contare, poi, la delicata funzione di uomo-cerniera svolta da Colomi – all'epoca "principale ispiratore e organizzatore"⁸ del Centro interno socialista – nei momenti di maggiore tensione nell'ambito della dirigenza dislocata a Parigi (e i referenti rimasti nella penisola), allorché, pur criticando una linea di appiattimento sulla Terza internazionale, quale quella del "fronte popolare", sostenuta da Nenni, si rifiutava di dar vita ad iniziative minoritarie o scissionistiche. A suo avviso, le proprie ragioni ogni socialista doveva difenderle ed affermarle in contraddittorio diretto con i compagni, ma senza spirito di fazione. Ragion per cui uno studio sistematico dell'attività politica del professore milanese consentirebbe anche di delineare un quadro ancor più preciso delle dinamiche che tra gli anni Trenta e Quaranta attraversarono, internamente ed esternamente, l'antifascismo clandestino in Italia e all'estero. Tanto più che l'antifascista Colomi, formatosi grazie anche ad esperienze di studio in Germania e in Francia, appare in grado di intessere una rete di relazioni, anche a livello inter-

⁶ L'espressione, come è noto, è stata coniata da Renzo De Felice in R. DE FELICE, *Mussolini il duce - Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi, Torino, 2006. Che Colomi nutrisse già dal 1930 sentimenti ostili al fascismo è testimoniato, come rileva Elvira Gencarelli, dal fermo cui fu sottoposto, insieme ad altri studenti dell'Università di Milano, per aver "inneggiato all'antifascismo durante una lezione di G.A. Borgese". Cfr. E. GENCARELLI, *Profilo politico...*, cit. L'episodio è riportato anche da S. GERIA, *op. cit.*, p. 32.

⁷ A tale proposito, nell'intervento *Colomi federalista fra storia e filosofia*, presentato a Varese, il 22 ottobre 2010, in occasione del convegno "Eugenio Colomi federalista" (promosso dal Comitato Colomi, dall'Università degli Studi dell'Insubria e dall'Università degli Studi di Pavia), Luigi Zanzi ha rilevato che, in quanto appassionato di filosofia kantiana, il professore dell'Istituto Carducci rifiutava per principio le scelte che richiedevano un'adesione come dogma, ma, al contrario, prediligeva gli approdi individuati al termine di un itinerario di razionalità critica.

⁸ Così lo definisce ALDO AGOSTI, "Colomi e il Centro interno socialista", in M. DEGLI INNOCENTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 149-167, qui p. 149.

nazionale, che ne fa un personaggio di peso specifico ben maggiore, perfino agli occhi del regime, rispetto a pur ardimentosi compagni d'avventura, socialisti o federalisti che fossero, ma socialmente assai meno influenti.

In sintesi, sembrerebbe quanto mai opportuna, da parte degli storici, una rivalutazione, se non una vera e propria riscoperta di questa straordinaria figura di uomo, di studioso e di politico. E in tale prospettiva il centenario della sua nascita, che si è celebrato nel 2009, è stata occasione per una puntuale e documentata rivisitazione, grazie anche alle iniziative promosse dal Comitato nazionale Eugenio Colorni, costituitosi sotto la presidenza del già citato Maurizio Degl'Innocenti.

Il presente lavoro si propone di concorrere alla rilettura e all'approfondimento della figura di Colorni sulla base delle fonti che lo riguardano, conservate presso l'Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS)⁹. Nello specifico, oggetto di esame sono state le carte raccolte dal ministero dell'Interno (MI), Direzione Generale della Pubblica Sicurezza (DGPS), e distribuite tra il fondo "Casellario Politico Centrale", busta 1422, e i fascicoli personali di Colorni, il primo incluso tra quelli dei confinati politici, busta 271, e il secondo racchiuso nelle carte della Polizia politica, busta 320. Tali documenti sono cronologicamente compresi tra il 21 maggio 1935, anno in cui vengono documentati i primi, concreti sospetti della polizia fascista, del capo Arturo Bocchini in particolare, sull'attività sovversiva svolta da Eugenio, causa principale le frequenti relazioni con "fuorusciti di virgolette G et L virgolette"¹⁰, e il periodo immediatamente successivo alla sua fuga dal confino di Melfi, nel giugno del 1943. Otto anni di grande fervore intellettuale, durante i quali maturano sia l'amicizia di Colorni con Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, sia l'adesione al federalismo europeo. Ciononostante, non è su questi aspetti dell'esperienza e dell'elaborazione teorica del professore socialista che il materiale consultato ha fornito gli spunti più illuminanti.

Al contrario, altri risvolti, variamente interconnessi, sono affiorati non senza sollevare più di qualche curiosità: in primo luogo, come accennato, l'ampiezza dei contatti politici del dirigente socialista. Le carte hanno infatti disvelato un coacervo disomogeneo eppure coerente di relazioni, in parte intessute già durante l'infanzia, attraverso le quali l'intellettuale meneghino si lega alle personalità più in vista dell'antifascismo clandestino, sia di orientamento socialista che comunista, sia nel "Regno", sia oltralpe. Tra queste, Eugenio Curiel, le cui presunte rivelazioni su Colorni, rese nel 1939 alla polizia fascista, sono state al centro di una vivace polemica interna alla dirigenza del Pci e in parte ancora non risolta. In secondo luogo, la posizione politica "eterodossa" assunta da Eugenio quando era un quadro dirigente

⁹ Al quale, già a suo tempo (cfr. la nota 2), attinsero per le loro ricerche Elvira Gencarelli, Marino Panzanello – del cui lavoro di ricerca si parlerà in appresso – e Sandro Gerbi.

¹⁰ Cfr. ACS, MI, DGPS, Divisione Polizia Politica, Fascicoli personali, b. 320, fasc. "Eugenio Colorni", *Bocchini a Prefetto di Trieste*, 21 maggio 1935. Nello stesso documento, una nota in calce, scritta a penna, contribuisce a chiarire le reali motivazioni al fondo dei sospetti: "Dall'interrogatorio dell'arrestato Cavallera Vindice... si rileva che il Prof. Colorni Eugenio era in rapporti con il fuoruscito Chiaromonte Nicola, quando questi era a Roma (1934)". Che i controlli siano iniziati il 21 maggio, peraltro, è confermato da un'altra nota in calce a un "biglietto riservato" inviato dal Prefetto di Trieste alla Polizia politica, la quale recita: "dal 21 maggio non hanno intercettato neppure una lettera!!! Se glielo abbiamo detto noi!!!". Cfr. Ivi, *Regia Prefettura di Trieste a Ministero dell'Interno, Direzione Generale della p.s., Divisione Polizia Politica*, 1 giugno 1935.

del Centro interno socialista, come pure dopo la fuga da Melfi, durante il periodo di permanenza nella capitale occupata dai nazisti. Infine, proprio le particolari circostanze in cui si consuma il suo allontanamento dalla colonia lucana, nel maggio del 1943, intorno alle quali si aprono scenari interessanti sui rapporti tra il confinato latitante e alcuni uomini vicini al duce o al servizio del regime.

Nelle pagine che seguono si tenterà appunto di reinscrivere l'immagine di Eugenio Colorni entro una cornice forse più complessa, con l'intenzione di offrire un contributo a quella che deve essere definita una doverosa presa d'atto dello spessore civile e culturale del personaggio, nonché della sua incidenza sullo scenario politico e intellettuale del suo tempo.

1. *Il filosofo israelita e il dirigente socialista*

Per meglio contestualizzare e comprendere il passaggio di Eugenio Colorni, studente universitario poco più che ventenne, dalla "malattia filosofica" alla militanza politica, è indispensabile tener conto di alcuni elementi cardine della sua biografia. Del contesto familiare, in primo luogo. I Colorni – il padre Alberto, industriale¹¹, i due figli Silvia e Eugenio e la madre, Clara Pontecorvo¹² – sono una famiglia di "ebrei colti e laici"¹³ della borghesia progressista milanese, imparentati con i tre fratelli Sereni, Enrico, Emilio ed Enzo, con i Pontecorvo (il fisico Bruno e il regista Gillo), con i Tagliacozzo, tra cui lo storico Enzo, e "dell'ex deputato sovversivo [Giuseppe Emanuele] Modigliani"¹⁴.

¹¹ Precisa Degl'Innocenti: "Il padre, Alberto, «un industriale del Nord», era titolare della Società anonima macchine Ing. Colorni". Cfr. M. Degl'Innocenti, "Introduzione a Eugenio Colorni", cit., p. 11.

¹² "... figlia di Pellegrino Pontecorvo, industriale tessile... era una «donna forte e bella», che a Pisa [dove la famiglia si era trasferita da Roma, ndr.] si occupava dell'educazione dei fratelli più piccoli che accompagnava dal rabbino. Dopo il matrimonio... prese domicilio a Milano, entrando in un ambiente diverso, forse più colto, certamente agiato, che consentiva la pratica di sport invernali e le vacanze nella villa a Forte dei Marmi". Ivi, pp. 12-13.

¹³ Questa, quanto meno, la definizione che dà Gerbi (*op. cit.*, p. 6) di Alberto Colorni.

¹⁴ In realtà, Colorni afferma di non aver "mai conosciuto personalmente il Modigliani, pur sapendo di essere suo lontanissimo parente". Cfr. ACS, MI, DGPS, AGR, Ufficio confino di polizia, Confinati politici, Fascicoli personali, b. 271, fasc. "Eugenio Colorni", *Regia Prefettura di Trieste al Ministero dell'Interno e al prefetto di Littoria, 28 dicembre 1938*. Le dichiarazioni di Colorni ai funzionari della Questura di Trieste – che lo avevano chiamato a giustificare e chiarire l'origine della corrispondenza in suo possesso, nonché i viaggi effettuati e, in generale, la fervida e mai del tutto trasparente attività intellettuale e professionale – aiutano a ricostruire con più precisione la sua rete di parentele, consanguinee o acquisite che fossero. Per quanto attiene all'interrogatorio del 15 settembre, Colorni ricorda i cugini Sergio e Tullio Ascarelli, Bruno Pontecorvo, Elda Majno, Paolo Milano, Enzo Sereni e Enzo Tagliacozzo. Si riferisce quindi al prof. Franco Lombardi, una cui sorella "ha poi sposato un mio cugino a nome Enzo Tagliacozzo, professore di filosofia a Pisa" e ricorda il cognato Willy Schwarz. Il 16 settembre dichiara di essere imparentato con le famiglie Herz, Rosenberg-Colorni e Nobile De Castiglione, con quest'ultima per il tramite di Letizia, moglie di Giacomo Pontecorvo, fratello della madre Clara. Allude inoltre al cugino Gilberto (Gillo) Pontecorvo, a un lontano legame con Bruno Foà, "iscritto al Fascio, cugino del Tagliacozzo" e alla cugina Giuliana Pontecorvo, maritata Tabet. Precisa infine: "Frida Cecon Marx è una mia cugina". Più dettagliata la ricostruzione dei vincoli familiari nell'interrogatorio del 20 settembre, a pagina 24 del verbale: "La mia parentela è molto vasta: sono in relazione di consanguineità con le famiglie Pontecorvo, Tagliacozzo, Rosenberg-Colorni, Herz, Ascarelli, Sereni, Milano, Bernstein, e di affinità con le famiglie Schwarz,

La discendenza ebraica non esercita però un'influenza decisiva sulla personalità di Colorni, il quale, dopo un primo avvicinamento al sionismo¹⁵, complici le sollecitazioni del cugino Enzo Sereni¹⁶, finisce col prediligere l'impostazione non ortodossa trasmessagli dal padre¹⁷, conservando semmai della tradizione veterotestamentaria un solido e inflessibile rigore morale¹⁸. Di contro, l'appartenenza alla componente israelitica della Milano "borghese, provinciale e patriottica"¹⁹ di inizio secolo ha ricadute importanti sulle sue frequentazioni, consentendogli, ancora giovanissimo, di stringere rapporti duraturi e intellettualmente stimolanti con alcune personalità d'eccezione. Si apprende, in proposito, dallo *Stralcio* del 22 gennaio 1939, indirizzato alla Divisione AGR della DGPS dalla prefettura di Trieste, che Colorni conosce fin dall'infanzia i suoi correligionari Paolo e Piero Treves, figli dell'eminente socialista Claudio, oltre che Lucio Luzzatto²⁰.

Allo stesso modo, il *milieu* familiare e lo *status* sociale autorizzano il giovane Eugenio a sedere con naturalezza nei salotti della Milano-bene e a frequentare scuola e università presso gli istituti più prestigiosi del capoluogo lombardo: liceo Manzoni prima e Regia Università di Milano poi. Il che significa non soltanto entrare a far parte di una cerchia di amicizie qualificate – vedi i legami con Leonardo Borghese, con Guido Morpurgo-Tagliabue e con Guido Piovene – ma guadagnarsi,

Hirschmann, Marcuse, Pellizzi, Sborgi, Maino, Navarra, Viterbo, Cammeo, ed altra di cui mi sfugge il nome. Sono anche lontanissimo parente del noto fuoruscito ed ex deputato socialista Modigliani. Non ebbi però mai occasione di conoscerlo". ACS, Polizia Politica..., cit., *Copia* degli Interrogatori di Colorni, 15-20 settembre 1938.

¹⁵ Il trascorso sionista di Colorni risulta in realtà piuttosto lungo, almeno dal 1924 al 1929, e non certo vissuto con riserbo dal giovane intellettuale, il quale fu persino delegato al Congresso mondiale sionista di Zurigo, nello stesso 1929. In effetti, sarebbe interessante e opportuno approfondire questa parentesi, apparentemente non marginale, della biografia colorniana, nonché individuare l'effettivo veicolo dell'avvicinamento di Colorni al movimento sionista. Se, infatti, Gerbi indica chiaramente in Enzo Sereni il tramite tra il cugino e il sionismo laburista, non va dimenticato che la stessa Clara Pontecorvo fu e rimase un'attivista del movimento, come sottolinea del resto Degl'Innocenti quando ricorda il salotto di via Guido d'Arezzo, variamente frequentato da ospiti quali Sabatino Lopez e famiglia, i Cederna e il rabbino Davide Prato (Cfr. M. Degl'Innocenti, "Introduzione a Eugenio Colorni", cit., p. 13). Sull'argomento, una ricerca sistematica è stata svolta da Marco Cuzzi, intervenuto, con una relazione dal titolo *Eugenio Colorni e il Sionismo socialista*, al Convegno "Eugenio Colorni e la cultura italiana fra le due guerre", tenutosi a Milano, il 15-16 ottobre 2009, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

¹⁶ Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ Che i due fanciulli Colorni non avessero ricevuto un'educazione religiosa improntata alla più rigida ortodossia è testimoniato anche dalla nota curiosa del battesimo ricevuto in segreto ad opera della cattolicissima balia, nonché dall'avvicinamento di Silvia al cristianesimo. Ivi, p. 6.

¹⁸ A sostegno di tali affermazioni, occorre citare un brano dell'articolo di Paolo Milano, amico e profondo conoscitore dell'uomo-Colorni: "Dell'antica religione, e di osservanza, non c'è quasi più traccia; resta un rigorismo morale, un che di spoglio e di integro, che rende i figli di questa gente così affini, nelle virtù e nei limiti, a certi uomini del Risorgimento". Cfr. P. MILANO, *In morte di Eugenio Colorni*, cit.

¹⁹ È Ursula Hirschmann a parlare in questi termini dell'ambiente in cui Eugenio Colorni consuma gli anni dell'infanzia e della prima giovinezza. Alla lettera: "A casa come a scuola, Eugenio aveva vissuto i suoi primi anni in quello spirito di patriottismo provinciale che era caratteristico della borghesia, specialmente milanese". Cfr. U. HIRSCHMANN, *op. cit.*, p. 143.

²⁰ Cfr. ACS, MI, DGPS, AGR, CPC, b. 1422, "Stralcio", *R. Prefettura di Trieste a On.le Ministero dell'Interno, Direzione Generale della P.S. – Divisione Aff. Gen. E Ris., Casellario Politico Centrale, Roma, Trieste, 22 gennaio 1939.*

anche in virtù delle doti personali, umane e dell'intelletto, la stima e l'affetto di professori di fama indiscussa, quali Antonio Banfi, Piero Martinetti, il filosofo con cui lo studioso di Leibniz si sarebbe laureato il 29 ottobre 1930, e Giuseppe Antonio Borgese, celebre ordinario di estetica della Regia Università di Milano, nonché padre del sopra citato Leonardo.

C'è poi, in secondo luogo, la componente generazionale. Giovanni Sabbatucci ha sottolineato che Eugenio Colorni appartiene ad una generazione di mezzo, schiacciata cioè fra le due, culturalmente ben più omogenee e prorompenti, che l'hanno preceduta e seguita: quella dei nati alla fine dell'Ottocento, che avevano partecipato, chi aderendovi e chi contrastandola, alla campagna interventista, e quella dei cosiddetti "littoriali", i figli del fascismo chiamati a contendersi la palma nei certami culturali del regime.

Per quanto stretta in questa morsa, per alcuni aspetti così soffocante, la generazione di Colorni partorisce uomini, tra cui lo stesso professore milanese, intenzionati a superare il provincialismo culturale della "Italiotta fascista"²¹, per guardare oltre e "mettersi a contatto coi problemi cruciali, al centro del dibattito del pensiero europeo"²². In sostanza, Eugenio Colorni e i suoi compagni di avventura cospirativa, i vari Borgese, Levi, Treves, Luzzatto, Guido Calogero, Nicola Chiaromonte, Giorgio Diaz de Santillana, Rodolfo Morandi, l'influente interlocutore triestino Umberto Saba, sono intellettuali consapevolmente impegnati in un'opera di rinnovamento culturale, alla quale si dedicano appassionatamente pur di sottrarsi a una temperie storico-politica opprimente. Ed è attorno alla percezione di questo nuovo ruolo dell'intellettuale al servizio della società che nasce l'idea della missione, da cui matura in Colorni, e non solo in lui, la scelta dell'antifascismo socialista. Un'opzione controcorrente, basata sull'idealizzazione della classe operaia e della sua spontaneità rivoluzionaria.

Veicolo fondamentale dell'avvicinamento di Colorni al socialismo è anche, da ultimo, la formazione filosofica. Non soltanto perché nelle aule della facoltà di filosofia dell'ateneo lombardo il giovane e brillante allievo di Martinetti e Borgese stringe rapporti con la frangia dissidente della cultura italiana, alla quale finisce quasi naturalmente per accostarsi, per la sua irreprimibile insofferenza verso quegli schemi così rigidi entro i quali il regime mussoliniano costringe il libero pensiero. Ma anche e principalmente perché, come osserva Elvira Gencarelli, quella "tensione morale" che contraddistingue il momento filosofico diventa nel giovane studioso motore e premessa di una sempre più intensa attività politica²³. Del resto, è lo stesso Colorni, negli *Scritti*, a precisare compiutamente le ragioni al fondo dell'impegno politico, affermando che "una pura conoscenza non completata con l'azione" sarebbe indicativa o di una comprensione parziale dei contenuti appresi, o di "una fatale astrazione... fra conoscenza e volontà"²⁴. Così si spiegherebbe la

²¹ Cfr. E. GENCARELLI, *Profilo politico...*, cit.

²² Così Norberto Bobbio nell'intervista rilasciata ad Arturo Colombo, nel 1975. Cfr. A. COLOMBO, *Quand'era più difficile...*, cit.

²³ Cfr. E. GENCARELLI, *Profilo politico...*, cit.

²⁴ Cfr. E. Colorni, *Scritti*, cit., p. 54. Citato anche in E. Garin, "Eugenio Colorni"..., cit., p. 469. A tale proposito, merita di essere citata la pertinente considerazione di Norberto Bobbio: "nessuno, allora, pensava ci potesse essere un legame così diretto tra attività teoretica e attività politica, per cui

doppia vocazione dell'intellettuale milanese, coltivata con lo stesso meticoloso interesse e espressa sia negli interventi di argomento leibniziano su «La cultura» e «Rivista di filosofia», sia negli articoli su «Politica socialista» e «Il Nuovo Avanti!», tanto per la «malattia» filosofica che per la militanza socialista²⁵.

Restano ora da precisare le tappe che concretamente hanno segnato il cammino di Eugenio Colorni lungo i percorsi della milizia antifascista. Se, infatti, risulta netto e riconoscibile il passaggio dalla riflessione filosofica all'attivismo politico, più diluita appare la transizione del filosofo israelita dalla frequentazione delle aule universitarie all'offerta delle proprie energie sui luoghi dell'azione e della cospirazione.

Senz'altro, canale importante per l'avvicinamento di Colorni all'antifascismo e al marxismo è la parentela con i fratelli Sereni, dai quali deriva la fascinazione per l'idea socialista²⁶. Un'attrazione acerba che, al volgere degli anni Trenta, si traduce in impegno politico vigoroso, coerente e permanente, distribuito tra «GL» e i socialisti, e ulteriormente alimentato dall'assoluta e precoce avversione nei confronti del regime. L'ingresso ufficiale del giovane antifascista negli ambienti della lotta clandestina è dovuto alla suggestione di Lucio Luzzatto, fondatore dei «Gruppi goliardici per la libertà» insieme a Lelio Basso e a Rodolfo Morandi, il quale accompagna l'amico di sempre sulla scena della politica attiva e all'incontro con le personalità più stimate dell'ambiente²⁷. L'esperienza nei «Gruppi goliardici» conduce all'intensificazione delle discussioni ideologiche con i Sereni, con Enrico soprattutto, come pure con Giorgio Amendola, conoscenza di lungo periodo di Colorni, favorita dalla comune frequentazione dei cugini²⁸. Sempre ai primi anni Trenta – cioè al periodo trascorso in Germania, come lettore all'Università di Marburg, durante il quale, oltre ad approfondire gli studi su Leibniz, Eugenio conosce la futura moglie, Ursula Hirschmann, e alla fase di adesione a «GL» – risalgono sia il «primo rapporto, culturale e cospirativo»²⁹, tra Colorni e Leone Ginzburg, sia i viaggi in Francia, cui fanno seguito l'incontro con Rosselli e la conoscenza con Vittorio Foa, futuro successore di Ginzburg alla guida dei giellisti torinesi, nel febbraio '44³⁰.

se sceglievamo un certo indirizzo filosofico dovevamo *ipso facto* assumere un certo tipo di impegno civile». ARTURO COLOMBO, *Quand'era più difficile...*, cit.

²⁵ E. GENCARELLI, *Profilo politico...*, cit.

²⁶ Sandro Gerbi illustra dettagliatamente la parte avuta dai fratelli Sereni nell'orientare Eugenio verso la scelta socialista. Così lo storico: «Enrico, maggiore di nove anni, era un biologo dai vasti interessi culturali, assai attivo come socialista a Napoli... Anche Enzo era socialista... Emilio Sereni, familiarmente Mimmo, era il più vicino a Eugenio, anche per ragioni anagrafiche (aveva solo due anni più di lui). Di cultura enciclopedica, abbraccerà ben presto il marxismo... e ricoprirà ruoli di rilievo nell'opposizione al regime e nella Resistenza, diventando nel dopoguerra uno dei leader del Partito comunista. Durante le vacanze, Colorni si confrontava in furiose discussioni specialmente con lui. Ma Emilio otteneva sempre la meglio ed Eugenio... continuava a temerlo ed ammirarlo. Ogni estate si presentava forte di nuove letture, senza mai raggiungere le sfrontate certezze di Emilio e dei fratelli, per lungo tempo suoi modelli ed esempi». Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁷ Cfr. *ivi*, p. 41 e G. ARFÈ, «Eugenio Colorni, l'antifascista...», cit., pp. 58-77, qui p. 64.

²⁸ Proprio nei confronti di Amendola, per quanto ci è dato sapere, Colorni si ritrova per la prima volta a svolgere la funzione di prezioso tramite, giacché favorisce l'incontro, dal quale scaturirà un'autentica amicizia, tra il leader comunista e Giuseppe Boretti, un giovane giellista attratto dall'idea della militanza nel Pcd'I. Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, pp. 59-60.

²⁹ Cfr. G. ARFÈ, «Eugenio Colorni l'antifascista...», cit., p. 64.

³⁰ *Ibidem*.

A partire dall'estate del '34, Colorni individua nel Centro interno socialista, fondato a Milano da Basso, Luzzatto e Morandi, la cornice ideale in cui iniziare una collaborazione più dinamica, fatta anche di "proposte e consigli"³¹, con il partito. Il Centro nasceva infatti, in piena fase di rottura degli equilibri interni all'antifascismo, dalla scissione tra i giellisti e le nuove leve del socialismo clandestino, le quali, nella convinzione che la forza rivoluzionaria capace di rovesciare il fascismo risiedesse esclusivamente nella classe operaia, si mostravano orientate verso una "politica per il proletariato", per un'autentica rifondazione del socialismo italiano³².

Ciò non significa che l'allora docente di filosofia all'istituto magistrale "Giosuè Carducci" di Trieste volesse compiere il grande passo da una rigorosa militanza antifascista, che costituiva pur sempre l'approdo di una scelta ragionata e individuale, ad un'adesione acritica alle direttive della dirigenza socialista, cui sacrificare l'autonomia intellettuale e per la quale rinunciare al proprio, risoluto, antidogmatismo. Colorni, al contrario, sarebbe sempre appartenuto, per dirla con le parole di Gaetano Arfè, a una corrente minoritaria e minorizzata del socialismo italiano e, in essa, a quel filone eretico rispetto anche alle minoranze di antica tradizione, che conobbe il marxismo e gli pagò il suo doveroso tributo ma senza farlo oggetto di scolastico culto³³.

Soprattutto paga, si potrebbe dire. Non soltanto in quanto immola alle proprie idee la vita professionale, prima la carriera universitaria, alla quale sembrava inizialmente destinato, e poi quella di insegnante, stante la dispensa dal servizio decisa dal ministero dell'Educazione Nazionale dopo l'arresto³⁴. Né esclusivamente per il fatto di essere rimasto vittima consapevole della sua stessa passione politica, avendo deciso di impegnarsi nella lotta clandestina in piena campagna antirazziale e di operare dapprima tra Milano e Trieste³⁵ e poi, una volta sottrattosi al confino, in una Roma attraversata dalle ronde naziste e dai sicari della banda Koch. Ma anche perché sconta l'avversione allo stalinismo e al settarismo terzinternazionalista con l'isolamento quando è in vita e con un precoce offuscamento del ricordo all'indomani della scomparsa.

Un prezzo troppo alto rispetto al suo impegno, sia di riflessione, sia di concreta partecipazione alla lotta antifascista, per la causa del socialismo.

³¹ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., l'ispettore generale di P.S. Al ministero dell'Interno DG PS Div. Polizia Politica Roma, Milano, 30 novembre 1939.

³² Per un approfondimento della vicenda della scissione tra "GL" e socialisti cfr. G. SABBATUCCI, *Il riformismo impossibile: storie del socialismo italiano*, Laterza, Roma, 1991. Sull'adesione di Colorni al Centro interno e sulla sua condivisione degli obiettivi di tale organizzazione cfr. E. GENCARELLI, *Profilo politico...*, cit.

³³ Cfr. G. ARFÈ, "Eugenio Colorni, l'antifascista...", cit., pp. 58-77, qui p. 60.

³⁴ È doveroso precisare che su tale provvedimento pesò anche, e non poco, il fatto che Colorni fosse ebreo. Cfr. ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Ministero dell'Educazione Nazionale al Ministero dell'Interno*, 31 gennaio 1940.

³⁵ Cioè in quella che sappiamo essere stata la zona più efficientemente controllata dall'Ovra. Cfr. M. FRANZINELLI, *I tentacoli dell'Ovra - Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999, pp. 243-251.

2. *Agostini, Angelo, Anselmi, Olanda, Ruggeri, Tanzi: il multiforme attivismo antifascista del prof. Colorni*

L'8 settembre 1938, quando viene tratto in arresto, i funzionari di P.S. della questura di Trieste, il commissario Gennaro Perla e il commissario capo Antonio Favazzi³⁶, non hanno "alcun dubbio" di essere al cospetto di un protagonista dell'antifascismo militante, da considerarsi, "per le qualità intellettuali", "pericoloso per l'ordine pubblico e capace di svolgere, in circostanze favorevoli, propaganda contraria alla Nazione e al Regime"³⁷. Del resto, dalla copia dell'appunto n. 500/40558 della divisione Polizia Politica, datata 13 febbraio 1939 e trasmessa dal capo della stessa divisione, Guido Leto, "uno dei registi dell'Ovra"³⁸, al ministero dell'Interno, risulta che le forze dell'ordine del regime siano da tempo in possesso di numerosi e gravissimi "elementi di fatto a carico del Prof. Colorni"³⁹. Al punto che prima l'ispettore generale di P.S. di Milano, Perugini, e poi il suo successore, Peruzzi, avrebbero deferito il sovversivo al Tribunale Speciale per la Sicurezza dello Stato⁴⁰. Una denuncia che non viene effettuata "solo per motivi di opportunità", cioè per non scoprire "con una procedura formale", e quindi esporre a "sicure rappresaglie", i preziosi "fiduciari all'estero"⁴¹. Il ministero dell'Interno e le due prefetture di Milano e di Trieste, pertanto, concordano l'assegnazione dell'insegnante al confino di polizia, in una colonia insulare "per la durata massima di anni cinque"⁴². Una decisione che diviene definitiva il 13 marzo 1939, quando la Commissione d'appello respinge il ricorso presentato dal professore⁴³ e mentre Colorni si trova a Ventotene⁴⁴, ove è giunto il 6 gennaio 1939.

³⁶ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *L'anno 1938 XVI del Littorio, addì 8 del mese di settembre negli uffici della R. Questura Trieste*.

³⁷ Così il tenente colonnello Giuseppe Benvenuti. Cfr. Ivi, *Legione terr. dei carabinieri reali di Trieste al comando generale dell'Arma dei carabinieri reali - ufficio servizio e situazione Roma, Trieste, 1-3-1939*. Che Colorni, in quanto elemento ostile al regime, fosse una vecchia conoscenza delle questure del Regno, peraltro, è confermato anche dal questore di Trieste, Gorgoni, in una lettera scritta al prefetto dello stesso capoluogo friulano, nel dicembre del 1938: "Il controscritto insegnante, fin da quando risiedeva a Milano, era sospettato di attività antifascista cosicché quella Questura non aveva creduto di rilasciargli il passaporto per l'estero da lui chiesto. Trasferitosi nel novembre 1933 a Trieste... il Colorni fu sottoposto a cauta vigilanza..." Ivi, *R. Questura di Trieste a S.E. il Prefetto - Presidente della Commissione per i provvedimenti di Polizia, Trieste, 19 dicembre 1938*.

³⁸ Questa, almeno, la definizione che di Leto dà Mimmo Franzinelli, *op. cit.*, p. X.

³⁹ Più precisamente, dei suoi tre viaggi a Parigi, dei suoi contatti con i fuoriusciti, delle richieste di articoli che gli pervenivano dall'estero e della voluminosa corrispondenza con i più noti sovversivi. ACS, CPC..., cit., *Copia dell'appunto della Div. Pol. Politica in data 13 2 1939 N 500/40558 direno alla Div. A.G.R.*

⁴⁰ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., l'ispettore generale di P.S. Perugini al *Ministero dell'Interno, Direz. Gen. P.S., Div. Affari Generali e Riservati, Sez. 1, Milano, 4 marzo 1940* e l'ispettore generale di P.S. Peruzzi, al *Ministero dell'Interno e alla Prefettura di Trieste, Milano, 28 settembre 1941*.

⁴¹ Ivi, *Perugini a Ministero dell'Interno...*, cit.

⁴² Ivi, *Copia della ministeriale all'Ispett. Gen. Peruzzi presso la questura di Milano e p.c. prefetto Trieste e Div. A.G.R. in data 12 12 1938, trasmessa da Carmine Senise, capo della polizia della divisione prima al Ministero dell'Interno DGPS AGR Sez 1 - On. ufficio confino. On. CPC - SEDE, 20-12-1938*. Il provvedimento è deciso per via amministrativa, cioè dalla Commissione provinciale di Trieste, con ordinanza datata 21 dicembre 1938. Ivi, *Appunto per il CPC trasmesso dal Capo della sezione prima [Carmine Senise] a Ministero dell'Interno - Confino Politico, il 7 gennaio 1939*.

⁴³ Nel ricorso, Colorni respingeva gli addebiti e chiedeva una "benevola riforma del provvedimento preso a suo carico". Tuttavia, la prefettura di Trieste continuava ad esprimere parere contrario

Tuttavia, intorno al ricorso del confinato, che “respinge gli addebiti e chiede una benevola riforma del provvedimento”, non tutte le forze dell’ordine del regime manifestano la stessa propensione alla più intransigente fermezza. Se, infatti, il prefetto di Trieste appare irremovibile⁴⁵, spiragli di apertura provengono dai carabinieri, i quali “esprimono parere favorevole per un eventuale provvedimento di clemenza che produrrebbe sul ricorrente benefica influenza e produrrebbe anche buona impressione sul pubblico”⁴⁶. Una disposizione alla linea morbida riscontrabile nella lettera che il tenente colonnello Giuseppe Benvenuti, della Legione territoriale dei reali carabinieri di Trieste, aveva inviato il 1 marzo 1939 al Comando generale dell’arma, quest’ultimo essendo stato a sua volta sollecitato dal capo della polizia, Carmine Senise, per conto del ministro (Mussolini), “di significare quale impressione produrrebbe una eventuale revoca o commutazione dell’impugnato provvedimento e se la revoca o la commutazione richiederebbe particolari misure per prevenire incidenti”⁴⁷. Il tenore della risposta di Benvenuti risulta come segue:

Colorni Eugenio... a) Ha sempre tenuto buona condotta morale e non ha precedenti o pendenze penali. [...] Si è sempre dedicato agli studi filosofici, con particolare riflesso ai problemi sociali. b) [...] erano noti i suoi sentimenti di scarsa simpatia al partito. Nell’ambiente scolastico godeva, però larga stima e considerazione. [...] ha mantenuto corrispondenza epistolare con elementi del fuoriuscitismo residenti a Parigi ed a Lugano, ma non consta che tali corrispondenze avessero carattere politico. Durante le contestazioni mosse nella seduta per la commissione pel confino il Colorni ha risposto al Presidente interrogante in modo esauriente e convincente. c) Per quanto il Colorni abbia sempre tenuto nel campo politico atteggiamento dottrinalmente poco favorevole al Regime e sia incapace di scendere a violenze, per la qualità intellettuali può ritenersi pericoloso per l’ordine pubblico e capace di svolgere in circostanze favorevoli, propaganda contraria alla Nazione e al Regime. [...] Premesso quanto sopra, riterrei che un eventuale atto di clemenza verso il Colorni, da attuarsi non subito, ma in successivo tempo, possa esercitare su di lui benefico influsso, più che non un’intransigente applicazione del provvedimento adottato. Ciò produrrebbe buona impressione nel pubblico⁴⁸.

Le benevole affermazioni di Benvenuti non sono lontane dalla verità, anche se sottovalutano la tempra di uomo di azione che si cela sotto tanta cultura e correttezza di atteggiamenti. Desta comunque curiosità il fatto che un funzionario del regime sia disposto a riconoscere al “pericolosissimo” confinato l’innegabile possesso di qualità umane e intellettuali. Ma l’Ovra, che lo aveva sottoposto fin dal 1933 a “generica vigilanza”, seppur con esiti inizialmente “negativi”⁴⁹, per ricominciare a seguirlo con maggiore assiduità e fecondità di risultati a partire dal febbraio

all’accoglimento dell’istanza e fissava la scadenza del periodo confinario al 7 settembre 1943. Ivi, *Direzione generale della PS a Commissione di Appello per gli Assegnati al Confinio*, s.d.

⁴⁴ La destinazione, informano i documenti, è decisa il 26 dicembre 1938 dalla Commissione provinciale di Trieste. Ivi, *Prefettura di Trieste a Ministero dell’Interno*, 26 dicembre 1938.

⁴⁵ Ivi, *Prefettura di Trieste al Ministero dell’Interno*, Trieste, 17 gennaio 1939.

⁴⁶ Ivi, *Direzione generale della P.S. alla Commissione di Appello per gli Assegnati al Confinio*, s.d.

⁴⁷ Ivi, *URGENTE DG PS div. AGR Sez. I Confinio politico Roma, On. Comando Gen.le Arma RRCC ROMA*, 20 I 1939.

⁴⁸ Ivi, *Legione terr. dei carabinieri reali di Trieste al comando generale dell’Arma dei carabinieri reali – ufficio servizio e situazione Roma, Trieste*, 1 marzo 1939.

⁴⁹ Ivi, “Stralcio”..., cit.

1937⁵⁰, sa bene che quell'uomo di trent'anni, "capelli folti ondulati" e "occhi castani, piccoli, rifossati"⁵¹, il quale, interrogato, "si è chiuso in un contegno ostinatamente negativo"⁵², è in realtà sia un tassello essenziale di quel mosaico di sovversivismo di sinistra sul quale si muovono i gruppi socialisti dell'Italia settentrionale, sia un'importante testa di ponte della propaganda antifascista nella penisola, in collegamento con il fuoriuscitismo svizzero e francese⁵³. Una funzione strategica, quella del *trait d'union*, in un momento storico in cui oltralpe infuria la polemica tra comunisti da una parte e socialisti e socialdemocratici dall'altra e mentre in patria le esigenze di unità d'azione antifascista divengono progressivamente più cogenti, dato l'accrescersi della forza disgregatrice dell'Ovra.

Nel ricostruire ora l'attività di Colorni sulla scorta delle carte, la percezione del ruolo chiave svolto dal filosofo alla guida del Centro interno diventa straordinariamente vivida. Il documento che meglio illustra l'entità dell'attivismo di "Olanda" – questo uno degli pseudonimi di Colorni – è un ampio rapporto dell'ispettore generale di Pubblica Sicurezza di Milano, inviato alla Direzione generale, a Roma, il 30 novembre 1939. Stilata in più punti, quasi tutti nella forma di capi d'accusa a carico del docente israelita, la relazione mette l'accento fin dall'inizio sulla sua identità di effettivo rappresentante, per quanto riservato, del Centro interno socialista. Scrive infatti l'ispettore:

Il partito socialista, allo scopo di meglio controllare e dirigere il lavoro del gruppo triestino, aveva deciso di mettere il Ca. [in realtà un informatore dell'Ovra⁵⁴, ndr] a

⁵⁰ Ivi, *R. Questura di Trieste a S.E. il Prefetto...* cit. Volendo ricostruire con maggiore precisione l'iter delle indagini che conducono all'arresto di Colorni, risultano essenziali due documenti: una copia dell'appunto della divisione Polizia Politica, datata 13 febbraio 1939, dalla quale si apprende che la stessa divisione "faceva seguire [Colorni] fin dal febbraio 1937 dalla R. Questura di Trieste e successivamente dalla I zona dell'Ovra" (ACS, CPC..., cit., *Ministero dell'Interno, Copia dell'appunto della Div. Pol. Politica...* cit.); e le dichiarazioni dell'ispettore generale di P.S., il quale riferisce che le indagini che conducono all'arresto del professore risalgono al "secondo semestre del 1936" (ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...*, cit.).

⁵¹ ACS, CPC..., cit., *Colorni Eugenio fu Alberto*.

⁵² ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *R. Questura di Trieste a S.E. il Prefetto...* cit.

⁵³ Si legga, in proposito, quanto riportato dalla Polizia Politica (ACS, Polizia Politica..., cit.) l'8 ottobre 1938: "egli è strettamente imparentato con le famiglie Sereni e Ascarelli... è noto come i suoi cugini prof. Tullio Ascarelli, e Mimmo Sereni per le sue idee sinistre, e per la sua ostilità al Regime... Il suo fermo convertito in arresto sarebbe stato determinato dal fatto di averlo trovato in possesso di notevole materiale di formule matematiche e numeri, che sono stati ritenuti cifrari di corrispondenza con elementi fuorusciti e comunisti... Le giustificazioni date ad intimi da alcuni congiunti dell'arrestato appaiono addirittura puerili tenuti presente i precedenti politici di queste famiglie ed i loro atteggiamenti meritevoli della più oculata vigilanza dell'autorità di P.S. Il Colorni non ha nessun fratello a Parigi, bensì il cugino Mimmo Sereni, già condannato dal Tribunale Speciale".

⁵⁴ L'identità dell'informatore, conferma Gerbi (*op. cit.*, p. 93), non è mai stata rivelata. I documenti dell'ACS, più in particolare, precisano che, in realtà, l'Ovra viene a conoscenza quasi casualmente dell'effettiva centralità del ruolo di Colorni all'interno del sovversivismo socialista. L'ispettore generale di P.S. spiega infatti al ministero dell'Interno e alla prefettura di Trieste il 30 novembre 1939 che è il "famigerato fuoriuscito avv. Giuseppe Faravelli", il quale, "si era rivolto ad un nostro fiduciario di Parigi, perché gli fornisse il nominativo di un compagno, residente in Italia, disposto a fungere da recapito nel Regno, per la organizzazione di una base stampa e per eventuali altri compiti di partito" a indirizzare la polizia fascista sulle tracce del compagno milanese (ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., l'ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...*, cit., p. 1). Il fiduciario di Parigi, sappiamo da Gerbi (*op. cit.*, p. 92), è "il noto doppiogiochista Alfredo Cimadori", conosciuto anche

contatto di persona, che detto "centro" rappresentava, e che si sarebbe fatta da lui riconoscere con una parola d'ordine. [...] da qualche parola a lui sfuggita, il Ca. riportò l'impressione che il suo interlocutore avesse una certa conoscenza dell'ambiente triestino o, quanto meno, che fosse stato altre volte in quella città. Il sospetto del nostro fiduciario non era infondato, perché dopo un terzo colloquio, che ebbe luogo il 15 marzo, il misterioso emissario del "centro interno socialista", sottoposto ad abile pedinamento, venne identificato in persona del prof. Colorni Eugenio fu Alberto e fu Clara Pontecorvo, nato a Milano il 22 aprile 1909, ordinario di filosofia presso l'istituto Magistrale "Giosuè Carducci" di Trieste.⁵⁵

Proseguendo nella lettura del rapporto, redatto con rigorosa dovizia di particolari, si evidenzia il ruolo cardine di Colorni nell'organizzazione del Centro, i collegamenti che si incarica di stabilire fra le diverse città italiane e con l'estero. Opera a Trieste allo scopo di "non richiamare l'attenzione della polizia e, soprattutto, di evitare infiltrazioni di elementi provocatori"⁵⁶. Si occupa della diffusione della stampa e del materiale di propaganda e non manca, se necessario, di dare indicazioni sulle mansioni da affidare ai collaboratori.⁵⁷ Si reca spesso a Milano, ove intrattiene rapporti con gli "elementi fattivi e capaci" del "gruppo organizzato in detta città", leggasi Aligi Sassu, Alfredo Testa, Luzzatto e Morandi. Va ripetutamente a Parigi, dove incontra "i fuoriusciti Nenni, Tasca" e "l'avvocato" Giuseppe Faravelli, e dove, nel 1937, tenta di promuovere una linea politica meno rigida di quella

con lo pseudonimo di "Febo", sulla cui personalità Franzinelli (*op. cit.*, pp. 266-267) fornisce ulteriori dettagli: "Socialista dall'anteguerra. Ritenuto da Leto individuo intelligente e astuto, fu impiegato sia in patria sia in missioni all'estero... Nell'estate 1930 si collegò - per il tramite di Ernesto Rossi e di Angelo Adam - con la rete clandestina di Giustizia e Libertà. Nell'autunno del 1931 un emissario parigino di GL, Enrico Brichetti, lo avvicinò e concordò con lui l'impegno a fungere da referente per la rinascita del movimento in provincia di Trieste. Brichetti, divenuto agente dell'Ovra, segnalò i propri contatti in Italia e così anche Cimadori venne arrestato... Ingaggiato quale confidente n. '492' (pseudonimi: 'Febo' e 'Pino'), fu inviato a Basilea e a Innsbruck... Quindi agì a Trieste con mansioni di agente provocatore... È in Francia dal 1933 dove esercitava la professione di commerciante". È Cimadori, quindi, "nel secondo semestre del 1936", a presentare a Faravelli quell'informatore di Trieste, il "noto Ca.", "ritenuto particolarmente idoneo... sia per avere militato, a suo tempo, nelle file del partito repubblicano, e sia per una certa 'reputazione', che indubbiamente continuava a godere fra l'elemento antifascista giuliano" (ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., l'ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...*, cit., p. 2). Una scelta, quella del triestino "Ca.", che si rivela estremamente utile alla causa dell'Ovra. L'informatore, infatti, riesce in breve tempo a guadagnarsi la stima della dirigenza socialista a Parigi, al punto che, già nel febbraio del 1937, riceve "istruzioni, per un collegamento da stabilire fra lui ed il "Centro interno" (ivi, p. 4). L'incontro tra "Ca." e Colorni, con quest'ultimo designato quale tramite tra l'informatore e il Centro, avviene il 24 febbraio di quello stesso anno (ivi, p. 5). Di fatto, è a far data da quell'"abboccamento" che l'arresto del professore milanese diventa questione di giorni.

⁵⁵ Ivi, p. 3.

⁵⁶ Ivi, p. 6.

⁵⁷ Interessante al riguardo è l'opinione espressa da Colorni su un tale Bianco, successivamente identificato in Eugenio Bianco, spia dell'Ovra, come sottolinea anche Eugenio Curiel nel corso dei suoi interrogatori. Scrive Colorni a Faravelli: "Organizza con lui il lavoro attraverso la frontiera austriaca, ma non dargli nomi ed indirizzi al di fuori di questo campo. È un buon elemento per compiti tecnici limitati (introduzione, ecc.), ma un po' leggero e incapace di un lavoro organizzativo in senso più vasto e di un lavoro di propaganda. Io andrò verso la fine del mese per una settimana a M. dove prenderò contatto con gli altri elementi del Centro ed elaboreremo insieme dei punti di vista e delle direttive che vi trasmetteremo". Ivi, p. 17. Per le dichiarazioni di Curiel su Bianco cfr. P. DE LAZZARI, *Eugenio Curiel al confino e nella lotta di liberazione*, Teti editore, Milano, 1981, p. 41. Per ulteriori notizie su Eugenio Bianco cfr. M. FRANZINELLI, *op. cit.*, pp. 280 e 306.

originariamente adottata dal Centro interno. Si tiene in corrispondenza regolare con Faravelli e si pone, di fatto, come anello di congiunzione tra il Centro interno e i socialisti che agiscono nell'emigrazione.

Le responsabilità di Eugenio all'interno dell'organizzazione milanese, si evincono dal documento, diventano tanto più delicate e rilevanti a seguito dei numerosi arresti ("circa settanta compagni", preciserà Colorni a "Ca.") che si susseguono nel capoluogo lombardo nell'aprile del 1937, allorché l'Ovra scopre il "Fronte antifascista", di cui incarcerava dirigenti ed affiliati, e procede al "sequestro di importante materiale, compreso quello per la riproduzione della stampa". A partire dal giugno dello stesso anno, pertanto, ad Agostini (altro pseudonimo di Colorni) viene chiesto, da parte di un tale Tomasi, alias Walter Galletti, "noto sostituto del Faravelli a Lugano", di attivarsi per "costituire a Milano una *base-tappe*⁵⁸, nonché di "adoperarsi per sollecitare la ricostruzione del Centro". Agostini, in altre parole, è destinato a diventare il "massimo organizzatore"⁵⁹, nonché il punto di riferimento attraverso il quale i fuoriusciti svizzeri promuovono le attività di propaganda antifascista in Italia, con particolare riferimento alla stampa clandestina. Le richieste di Tomasi, del resto, sono precise:

Bisogna che organizziate di accordo con Agostini un regolare servizio di notizie per il giornale, per le quali è inutile adoperare il simpatico. Dateci sempre notizie sulla situazione in generale nei suoi vari aspetti e sul vostro lavoro in particolare. Mandateci anche notizie di cronaca accertate e precise, con particolare riguardo all'azione fascista per Franco. Agostini dovrebbe scrivere più spesso articoli come quello di cui sopra⁶⁰.

Già, scrivere di più. Perché Eugenio Colorni, oltre ad essere un fidato e capace organizzatore, è soprattutto un intellettuale abile nell'offrire spunti, conoscitore ed interprete della realtà politica, con una straordinaria attitudine a cogliere le contraddizioni del suo tempo. Di tale capacità interpretativa e di analisi politica è, appunto, ben consapevole la dirigenza del partito, che non esita a sollecitare pareri e suggerimenti. Il sovversivo "Porta" (Faravelli), in particolare, risulta interessato a mettere al corrente il professore milanese e a conoscere il suo giudizio sulle divergenze che, fuori dalla penisola, attraversano l'ambiente socialista. Nel luglio del 1937, ad esempio, il dirigente riformista informa l'amico del Centro interno, con una lettera recapitata all'informatore "Ca.", sugli esiti del congresso tenutosi a Parigi "negli ultimi di giugno". Di fronte all'emergere di tensioni tra un'area nenniana, "che considera l'unità di azione come un fatto irrevocabile e quindi un po' come fine a se stessa", e una linea taschiana, la quale sostiene sì "l'unità di azione, ma la ritiene efficace solo in funzione di una politica schiettamente socialista", Faravelli, neanche a dire più vicino a Tasca che a Nenni, tende velatamente ad ottenere da Anselmi (Colorni) un riscontro positivo alle sue convinzioni⁶¹. Il 3 settembre, poi, lo stesso mittente, in una lettera al solito "Ca.", da inoltrarsi direttamente al

⁵⁸ La sottolineatura è presente anche sull'originale del documento. ACS, Ufficio confino di polizia... cit., l'ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...* cit., p. 12.

⁵⁹ Cfr. E. GENCARELLI, *Profilo politico...*, cit.

⁶⁰ ACS, Ufficio confino di polizia... cit., l'ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...* cit., p. 12.

⁶¹ *Ivi*, p. 13.

Colorni, riferisce di “dissensi programmatici tra lui e il noto Modigliani, da una parte, ed il Nenni dall'altra”, finendo per ipotizzare una possibile scissione del partito ed elencando una serie di quesiti da sottoporre al professore in merito alle suddette divergenze. La risposta al questionario, a firma Ruggeri⁶², arriva puntuale il 12 settembre, per il tramite del fiduciario dell'Ovra. A detta dell'informatore:

Egli conveniva... sulla necessità di conservarne l'autonomia [del partito], ma temeva che l'eventuale formazione di un gruppo di minoranza potesse danneggiare il fine ultimo, costituito dall'abbattimento della “tirannia fascista, per il quale scopo non era mai troppo che tutte le forze antifasciste fossero saldamente unite”⁶³.

Sempre in tema di possibili scissioni del partito, il 15 settembre, Colorni avrebbe aggiunto:

In ogni caso, sono contrario nel modo più deciso alla formazione di frazioni di minoranza o cose simili. Non è il momento di fare scissioni. Ben venga una rivista, se sarà un libero organo del partito, in cui si discutono problemi, come su “Politica se”. Ma in nessun caso essa dovrà essere l'organo di una frazione di minoranza... *Ti prego di mostrare questa mia a Tasca*⁶⁴.

Affermazioni importanti, efficaci a chiarire la posizione politica dell'intellettuale israelita, la sua originalità di vedute e l'indipendenza delle sue valutazioni. Emerge, in primo luogo, la repulsione per la linea politica disinvolta – cioè di apertura anche ai ceti medi e ai partiti liberali – adottata dai comunisti nell'epoca dei fronti popolari, che induce nel nostro una marcata diffidenza nei confronti del Pci. E risulta altresì evidente la distanza da Pietro Nenni, che aveva finito per propendere verso la scelta frontista, mostrandosi di fatto “incline a transigere alle peggiori posizioni comuniste: riconciliazione nazionale, lotta contro i com.[pagni] dissidenti, ecc. con pericolo per l'autonomia del partito e della sua politica”⁶⁵. È attorno a questo nodo, del resto, che si concentra la quasi totalità delle riserve di Colorni verso alcuni dei suoi amici socialisti.

Il che non significa, però, che il dirigente del Centro interno approvi, di contro, il rigido classismo che aveva contraddistinto la condotta politica del nucleo duro milanese, di Morandi soprattutto, né, tanto meno, che accolga passivamente quella tendenza alla subordinazione al dettato sovietico o la concezione leninista del rapporto tra classe e partito così ampiamente propagandate dalla Terza Internazionale. Al contrario, si mostra propenso all'apertura verso le classi medie e, seppure vincolandola a condizioni ben precise, tra cui il rifiuto della campagna antitrotzkista⁶⁶,

⁶² Dalla Copia dell'appunto della divisione Pol. Politica si apprende in proposito: “Il Colorni nella sua corrispondenza con Parigi, cambiò spesso pseudonimo, chiamandosi Agostini (fatti cartellini), poi Anselmi e infine Ruggeri (fatto cartellino) e mai si scoprì direttamente, curando perfino di redigere le sue comunicazioni in chiaro a macchina anziché di proprio pugno”, cfr. ACS, CPC..., cit., *Ministero dell'Interno, Copia dell'appunto della Div. Pol. Politica...* cit.

⁶³ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., l'ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...* cit., p. 16.

⁶⁴ *Ivi*, p. 18.

⁶⁵ *Ivi*, p. 13.

⁶⁶ Le simpatie per i comunisti trozkisti erano presumibilmente motivate dallo stretto rapporto con il cognato Otto Albert Hirschmann, il quale, stando alle parole di Eugenio Curiel, “era comunista

continua a ritenere essenziale l'alleanza con i comunisti, cioè l'unità d'azione contro il fascismo. Il ricorso al tema dell'unità d'azione, peraltro, è non soltanto un caposaldo della strategia politica colorniana in tema di lotta antifascista, ma anche un approccio destinato a improntare la visione che il professore milanese matura nella prospettiva dell'unificazione europea su basi federali, la quale risulta ben riconoscibile nella "Prefazione" al *Manifesto di Ventotene* che porta la sua firma. A titolo di esempio, si legge in quel testo del '44:

Non siamo un partito politico perché, pur promuovendo attivamente ogni studio riguardante l'assetto istituzionale, economico, sociale della Federazione Europea, e pur prendendo parte attiva alla lotta per la sua realizzazione e preoccupandoci di scoprire quali forze potranno agire in favore di essa nella futura congiuntura politica, non vogliamo pronunciarci ufficialmente sui particolari istituzionali, sul grado maggiore o minore di collettivizzazione economica, sul maggiore o minore decentramento amministrativo ecc. ecc., che dovranno caratterizzare il futuro organismo federale. Lasciamo che nel seno del nostro Movimento... tutte le tendenze politiche, da quella comunista a quella liberale, siano presso di noi rappresentate⁶⁷.

Nella lettura di questo brano, come dell'intera "Prefazione" al *Manifesto federalista*, si coglie il carattere autonomo e problematico, come pure la tendenza a ridiscutere e rivalutare le certezze acquisite. La stessa incrollabile indipendenza di giudizio che gli consente, per usare un'espressione di Piero Graglia, di divenire "l'unico federalista europeo socialista dell'antifascismo"⁶⁸ e che lo porta a esercitare, anche all'interno del movimento nato a Ventotene, il ruolo scomodo della voce critica⁶⁹.

3. L'uomo "dei grandi contatti" e il cosiddetto "caso Curiel"

Sulla dimensione politica e sul socialismo eterodosso di Eugenio Colorni, vale la pena di prendere in considerazione le varie comunicazioni che, dal settembre del 1939 al gennaio del 1941, intercorrono tra il ministero dell'Interno e il ministero dell'Educazione Nazionale, con quest'ultimo che chiede ripetutamente al primo di fornire degli "elementi di fatto", che "possano essere comunicati al Consiglio di

trozkista, ma tendeva al socialismo verso l'ala taschiana, seguendo l'evoluzione politica del cognato". Cfr. ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale DG della istruzione media, classica, scientifica e magistrale e degli istituti di Educazione. Div IV, Roma, 25 3 1940*.

⁶⁷ Cfr. A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, prefazione di Eugenio Colorni, Oscar Mondadori, Milano, 2006, pp. 8-9.

⁶⁸ Cfr. P. GRAGLIA in A. FORBICE (a cura di), *op. cit.*, p. 140.

⁶⁹ Per un'analisi più dettagliata delle posizioni assunte da Eugenio Colorni nell'ambito del Movimento federalista europeo (Mfe) e, più in particolare, per i suoi dissensi con Altiero Spinelli cfr. *Ibidem* e anche P.S. GRAGLIA, "Colorni, Spinelli e il federalismo europeo", in M. DEGL'INNOCENTI, *Eugenio Colorni dall'antifascismo...*, cit., pp. 209-249. Proprio in quest'ultimo saggio ribadisce l'autore: "Mentre... si può parlare di una sostanziale identità di posizioni, almeno per i primi anni, tra Spinelli e Rossi, tale affermazione non avrebbe senso nel caso di Colorni, il quale sarà sì un entusiasta aderente all'idea federalista, ma manterrà sempre un atteggiamento più critico e più attento a confrontare le ipotesi federaliste con le concrete possibilità di realizzazione di una società di tipo socialista in Italia e in Europa". Ivi, p. 209.

disciplina, ai fini della dispensa dal servizio del Colomi⁷⁰, oppure di dare notizia dei provvedimenti adottati nei confronti del suddetto docente⁷⁰.

In particolare, merita di essere analizzata con attenzione una raccomandata trasmessa dai suddetti ministeri e datata 25 marzo 1940⁷¹, in cui risulta riprodotta in buona parte quella "cronistoria dettagliatissima dell'attività sovversiva" del professore milanese che proveniva, stando allo scrivente, dalle deposizioni rilasciate alla polizia da Eugenio Curiel, arrestato il 23 giugno 1939 e interrogato nei giorni successivi (25 e 29 giugno)⁷².

Come è noto, Curiel, medaglia d'oro al valor militare della Resistenza, docente presso l'università di Padova e militante comunista, sia pure con complesse attenzioni verso socialisti e giellini (ma anche con un ruolo di "infiltrato" nelle organizzazioni fasciste), sarebbe stato inviato al confino per poi trovare eroicamente la morte a Milano, sotto i colpi dei militi repubblicani⁷³.

I vari scenari che si aprono intorno alla vicenda politica e giudiziaria di Colomi, la panoramica affascinante dei contatti, del pensiero e dell'attività clandestina svolta dal professore israelita all'interno di quella che la stampa dell'epoca definì "la trama giudaico-antifascista"⁷⁴ è offerta proprio dalle rivelazioni attribuite a Curiel, della cui reale paternità e piena attendibilità si tratterà più avanti.

In riferimento al primo aspetto, oltre a ribadire i rapporti con i Treves e i Sereni (soprattutto Emilio), non meno che con Luzzatto, Morandi, Sassu e Leonardo Borgese, le confessioni di Curiel menzionano l'influenza di Colomi sul cognato Otto Albert Hirschmann⁷⁵, che da comunista trozkista stava migrando verso il socialismo di area taschiana, ma non trascurano nemmeno di sottolineare la notorietà del professore presso i "membri della 'Lica' (Lega internazionale contro l'antisemitismo), tra i quali [figurava anche] il prof. Bruno Pontecorvo⁷⁶. L'elenco prosegue con la fitta successione dei nomi dei fuoriusciti socialisti e comunisti: Rafail Abramovich, Nenni, Tasca, Faravelli, Giorgio Diaz de Santillana e Nicola Chiaromonte.

⁷⁰ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Ministero dell'Educazione Nazionale al Ministero dell'Interno, 21 settembre 1939*; Ivi, *Ministero dell'Interno al Ministero dell'Educazione Nazionale, Roma, 24 9 1939*; Ivi, *Ministero dell'Educazione Nazionale al Ministero dell'Interno, Roma, 12 dicembre 1939*; Ivi, *Ministero dell'Educazione Nazionale Al Ministero dell'Interno, 31 gennaio 1940*; Ivi, *Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale DG della istruzione media, classica, scientifica e magistrale e degli istituti di Educazione...*, cit. 25 3 1940, Ivi, *Ministero Educazione Nazionale al Ministero dell'Interno, 23 gennaio 1941*.

⁷¹ Ivi, *Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale...*, cit., 25 3 1940.

⁷² A tale proposito, vale la pena di riportare il giudizio espresso dall'ispettore generale di P.S. Perugini: "Ma, se ciò non bastasse, potranno essere consultate le dichiarazioni rese più di recente dal prof. Curiel Eugenio, amico e correligionario del predetto, il quale si tenne con lui a contatto per questioni organizzative e di partito, ed ha fatto la cronistoria dettagliatissima dell'attività sovversiva svolta dal Colomi". Ivi, l'ispettore generale di P.S. *Al Ministero dell'Interno DG PS Div. AGR Sez. 1 con, Milano, 4 marzo 1940*.

⁷³ Secondo la storiografia antifascista, la figura di Curiel, come scrive M. Franzinelli, *op. cit.*, p. 241, sarebbe apparsa ammantata di "eroismo" anche nel periodo prebellico.

⁷⁴ Cfr. "Corriere della sera", 18 ottobre 1938.

⁷⁵ Sul rapporto tra Colomi e Otto Albert Hirschmann si veda L. MELDOLESI, "Eugenio Colomi e Albert Hirschman a Trieste (1937-38)", in M. DEGL'INNOCENTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 181-203.

⁷⁶ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale...*, cit., 25 3 1940.

Tutti personaggi presenti nella "voluminosa corrispondenza" sequestrata nell'abitazione triestina del docente al momento dell'arresto⁷⁷.

Per quanto riguarda invece la "sistematica attività organizzativa e propagandistica a favore del partito socialista" condotta da Colorni, le deposizioni attribuite dalla polizia a Curiel si soffermano prevalentemente sull'impegno del dirigente milanese per ampliare l'organico del Centro interno, cosa che, in pratica, consisteva nel reclutamento di elementi di fiducia provvisti di una solida formazione ideologica e familiarità con l'azione sovversiva⁷⁸.

Ancora più illuminanti, poi, gli accurati rimandi alla visione politica di Colorni. L'interrogato, in effetti, pur sempre tenendo conto che si tratta di trascrizione, peraltro parziale, delle deposizioni originali, mostra di conoscere a fondo il docente del "Carducci" di Trieste e, soprattutto, di aver colto tratti essenziali del suo pensiero, presumibilmente grazie alla consuetudine di rapporti, scaturita da due incontri, a Trieste, nel 1931 e a Padova, nel '36, da cui era nata una solida amicizia⁷⁹, sotto gli occhi "del comune amico Renato Maestro... residente a Venezia"⁸⁰. In quelle occasioni Colorni avrebbe precisato all'amico comunista le motivazioni sia della sua predilezione per il socialismo, di cui apprezzava più di ogni altra cosa l'impostazione libertaria e la maggiore duttilità organizzativa, sia della sua ostilità al Pcd'I, che riteneva settario e passivamente subordinato alle direttive sovietiche.

L'intenzione principale del professore milanese, come è facile desumere da quanto detto più sopra, era quella di dissuadere Curiel dal "lavorare insieme al partito comunista"⁸¹ guadagnando viceversa la sua intelligenza e la sua preparazione alla causa del Centro interno. Riferiva lo scienziato triestino alla polizia:

Mi disse che l'attività del "fronte popolare" era piuttosto campata in aria, applicabile in limiti ristrettissimi, mi fece una grande critica di tutta l'attività della "Terza internazionale", sostenendo che l'eccessiva burocrazia e sottomissione a Mosca la rende organismo incapace di dirigere una reale linea politica, venne a parlare degli errori commessi durante la rivoluzione cinese del 1927 e di quelli che, a suo avviso, si stavano commettendo in Spagna. Criticava, per quanto riguarda la Spagna, il tentativo di repressione delle forze anarchico-sindacaliste e affermava essere più utili pochi giorni di completa dittatura del proletariato che l'isterilirsi in forme burocratico-comuniste. Parlò in termini sprezzanti del partito comunista italiano, incapace di autonomia, mentre sosteneva la perfetta libertà che il partito socialista

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Si apprende in proposito dalle parole di Curiel: "Sapendo della mia intenzione di lavorare insieme al partito comunista, si oppose, reiterando le critiche di cui sopra e offrendomi di collaborare al "centro interno". Dovevo andare a sostituire Luzzatto, minacciato di arresto... Il Colorni mi accennò l'esistenza del "centro interno" del quale facevano parte uno dei Treves (ignoro se Piero o Paolo) e il Luzzatto suddetto. Fui presentato al Treves, che mi presentò nella stessa sera al Morandi. Lo scopo della presentazione al Treves e quindi al Morandi era quello di farmi conoscere alcuni membri di questo "centro interno", i quali avrebbero dovuto a loro volta persuadermi a preferire loro al comunismo. Essi avevano pubblicato gli "Echi", cioè un opuscolo litografato di circa otto pagine, in cui si parlava di un programma generico. Ignoro da chi sia stato compilato, ma una copia mi fu mostrata dal Colorni". *Ibidem*.

⁷⁹ Cfr. P. de LAZZARI, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁰ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale...*, cit., 25 3 1940.

⁸¹ *Ibidem*.

concedeva ai suoi militanti. Sapendo della mia intenzione di lavorare insieme al partito comunista, si oppose, reiterando le critiche di cui sopra e offrendomi di collaborare al "centro interno"⁸².

È evidente l'efficacia di tali deposizioni per ricomporre in alcune parti essenziali l'ampio quadro del pensiero politico colomniano. Una prospettiva che coniuga il desiderio di azione e la fiducia nella spinta rivoluzionaria - purché spontanea - del proletariato, ritenuta indispensabile per rovesciare il fascismo, con la celebrazione della libertà, l'orrore di qualsiasi forma di irrigidimento dell'individuo in schemi precostituiti e burocratici, il rifiuto categorico della severa osservanza del dettato marxista-leninista, oltretutto degenerato nella versione stalinista.

Restano tuttavia da indagare le ragioni che avrebbero indotto l'interrogato Curiel a soffermarsi con ricchezza di dettagli sulle convinzioni politiche dell'amico al cospetto delle autorità fasciste. La sopra citata comunicazione del ministero dell'Interno motiva tale comportamento con la considerazione che "il Prof. Curiel sapeva già del provvedimento adottato contro il Prof. Colorni ed era quindi convinto che [le sue parole] non potevano danneggiarlo"⁸³. Ma ciò non toglie che la questione del presunto "cedimento" dello scienziato giuliano richieda comunque un breve approfondimento, tanto più che presso gli Archivi della Fondazione Istituto Gramsci⁸⁴ è depositato un fascicolo, risalente all'aprile del 1978, espressamente dedicato alla vicenda dell'arresto e delle successive dichiarazioni dello scienziato triestino. Tale fascicolo contiene, oltre ai verbali degli interrogatori, la trascrizione dattiloscritta di un articolo di Giorgio Amendola, *Un cedimento di Eugenio Curiel*, pubblicato su «Rinascita» del 28 aprile 1978⁸⁵.

Quello di Amendola, in realtà, non è che uno dei numerosi scritti, tutti corredati di firme autorevoli, sollecitati dalla pubblicazione di un articolo apparso sul settimanale «L'Espresso» in quell'aprile del 1978⁸⁶ e dedicato ad un "verbale esplosivo"⁸⁷. Nel concreto si trattava del testo della "deposizione-confessione"⁸⁸ di Curiel,

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Archivi della Fondazione Istituto Gramsci, Archivio Berlinguer, Politica Interna, b. 17, "Caso Curiel, 1978", 20 04 78". Stando al documento, destinatari della copia del fascicolo, data l'imminenza di una riunione di segreteria, sarebbero stati Berlinguer, Pajetta, Chiaromonte, Cacciapuoti, Cervetti, Bufalini, Gouthier.

⁸⁵ G. AMENDOLA, *Un cedimento di Eugenio Curiel*, «Rinascita», 28 aprile 1978, pp. 16-17.

⁸⁶ Cfr. Archivi della Fondazione Istituto Gramsci, "Caso Curiel, 1978", cit.

⁸⁷ Il fatto che Paolo Spriano definisca "esplosivo" tale documento trova spiegazione nel fatto che, fino ad allora, nessuna traccia del testo completo dell'interrogatorio di Curiel era stata rintracciata tra le carte dell'ACS. Unica testimonianza dell'avvenuto colloquio tra le autorità fasciste e l'intellettuale triestino era il rapporto stilato dall'ispettore dell'Ovra Francesco Peruzzi, il 26 dicembre 1939 (ACS, CPC, b. 1132), e poi trasmesso alla questura di Milano, la quale, a sua volta, predispose l'invio al confino di Curiel. Cfr. P. SPRIANO, *Il caso Curiel*, "l'Unità", 21 aprile 1978, p. 5. Notizie più dettagliate sul rapporto di Peruzzi si trovano invece in P. DE LAZZARI, *op. cit.*, p. 64. Stando a quanto afferma Spriano, ad ogni modo, «L'Espresso» era venuto comunque in possesso dell'intero corpo dei verbali di Curiel. Quegli stessi documenti "che mancavano nel fascicolo personale" del professore triestino e che erano stati rinvenuti grazie al certosino lavoro di ricerca di un giovane studioso, Marino Panzanelli, impegnato nella preparazione della propria tesi di laurea, appunto dedicata alla figura di Curiel. Dopo la discussione della tesi, di cui fu relatore il prof. Renzo De Felice, la documentazione raccolta ha costituito la base documentaria del saggio redatto dallo stesso MARINO PANZANELLI,

o almeno di una sintesi di esso, redatto nel '39 dal vice questore di Milano, Tommaso Petrillo⁸⁹, e rinvenuto proprio allora in ACS. Va peraltro aggiunto che la parte della deposizione, ovvero la seduta dell'interrogatorio di Curiel dedicata a Colorni risultava, e risulta tuttora, introvabile. Per cui è lecito supporre che quanto scoperto mostrasse un'innegabile propensione di Curiel a dilungarsi su molti particolari della sua attività politica, che lo aveva visto accostarsi ai socialisti, in parte per reale interesse, ma anche per avvicinarli alle posizioni dei comunisti.

In ogni caso, la pubblicazione del verbale (due sedute, per l'esattezza), aveva riaperto interrogativi mai del tutto risolti e riaperto, all'interno della dirigenza del Pci, una polemica di lungo periodo. E quest'ultima, neanche a dirlo, era incentrata proprio sulla figura, sulla reale identità politica e sulla funzione dell'intellettuale eroe triestino, sia nell'ambito dell'antifascismo italiano ed estero, sia all'interno del sindacalismo fascista, sia in rapporto alle forze dell'ordine del regime⁹⁰. Il primo a

L'attività politica di Eugenio Curiel (1923-1943), uscito su «Storia contemporanea», n. 2, 1979, pp. 253-296. Resta infine da precisare che neanche tra queste carte, le quali, come si è detto, sono attualmente conservate presso gli Archivi della Fondazione Istituto Gramsci, sono contenute le dichiarazioni di Curiel su Eugenio Colorni. L'unica testimonianza in tal senso, pertanto, continua ancora oggi a pervenire dalla più volte citata «Raccomandata» del Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale..., cit.

⁸⁸ Questa, almeno, è la definizione che ne dà Paolo Spriano (*Il caso Curiel*, cit.), il quale osserva: «La dichiarazione scritta, resa, come vi si legge, da Curiel nel carcere di S. Vittore, non corrisponde allo schema consueto dei verbali di P.S. basati su domande e risposte. È piuttosto una lunga deposizione-confessione (venticinque cartelle dattiloscritte), in cui, assai dettagliatamente, si citano nomi, contatti presi e discussioni intercorse con i dirigenti antifascisti, tra il 1937 e il momento dell'arresto».

⁸⁹ Su Tommaso Petrillo scrive Franzinelli (*op. cit.*, p. 68): «negli anni trenta elemento di raccordo col SIM per missioni spionistiche internazionali» e ancora, in nota: «entrò nella Pubblica amministrazione il 16 ottobre 1919 come vicecommissario di P.S.; fu promosso commissario il 1° novembre 1933, questore di 2ª classe dal 7 agosto 1928. Dopo il pensionamento di Nudi, egli rimase in servizio presso la P zona Ovra e nel giugno 1944 ne assunse per breve tempo la direzione, ritirandosi di lì a poco per seri problemi di salute (un tumore che lo avrebbe portato alla tomba)».

⁹⁰ Eugenio Curiel (Trieste, 11 dicembre 1912 - Milano, 24 febbraio 1945), infatti, di origine ebraica, dottore in fisica e appassionato di filosofia, aveva iniziato a partecipare alla lotta antifascista quando era ancora studente universitario. Dal 1937 cominciava a collaborare a «Il Bò», il giornale universitario di Padova, redatto principalmente da giovani fascisti, nell'ambito del quale scriveva soprattutto di sindacati e corporazioni. Sempre nel 1937 si era recato a Parigi per prendere contatto diretto con la dirigenza del partito, agli occhi della quale si era distinto per la capacità di «penetrazione nelle organizzazioni sindacali e studentesche del regime». (G. AMENDOLA, *Un cedimento...*, cit., pp. 16-17). Durante la permanenza nella capitale francese, Curiel aveva scritto, sotto lo pseudonimo di Giorgio Intelvi, un articolo dal titolo *Il nostro lavoro economico-sindacale di massa e la lotta per la democrazia*, pubblicato sulla rivista «Lo Stato operaio». Tale articolo guadagnava al giovane militante un ulteriore apprezzamento da parte del partito. Intelvi tornò quindi in Italia «come un comunista riconosciuto dalla direzione ed investito di una importante missione» (G. AMENDOLA, *Un cedimento...*, cit.). Nella penisola, lo scienziato israelita riprendeva a collaborare intensamente con «Il Bò». Nello stesso periodo, veniva invitato a prendere contatti con il Centro interno socialista. Ricorda ancora Curiel: «Nel frattempo i comunisti, con cui mantenevo rapporti diradati, ma regolari, e precisamente con Giuseppe Berti, mi spingevano a superare la fase giellista per passare direttamente ai socialisti». (*Ibidem*). All'invito seguiva l'assidua frequentazione con Colorni e con il suo *entourage* socialista in Italia e all'estero. Tornato a Parigi nel 1938, veniva accolto con freddezza dai compagni emigrati e il suo rapporto col Pci, inevitabilmente, iniziava ad incrinarsi. Giuseppe Berti, che aveva assunto la direzione del partito dopo l'allontanamento di Sereni - al quale Curiel era fortemente legato - e di Grieco, sottoponeva l'intellettuale triestino a numerosi e pesanti interrogatori, «mettendo sotto

pronunciarsi in argomento era Paolo Spriano, il quale, il 21 aprile, sulle colonne de "l'Unità", sosteneva che "i contorni complessi, tragici, anche contraddittori della figura di Curiel escono ancora più nettamente rilevati"⁹¹. Inoltre, Spriano si domandava se, effettivamente, si potesse parlare di un "cedimento, di uno smarrimento di Eugenio Curiel nelle mani del nemico", al punto da fargli assumere un comportamento così "diverso dal costume dei comunisti"⁹².

Una posizione sulla quale sembrava assestarsi anche Amendola, che, su «Rinascita», aggiungeva tuttavia ulteriori considerazioni. Da una parte, ricordava "lo stato d'animo di sfiducia e di vero smarrimento", in cui era sprofondata lo scienziato israelita in concomitanza con l'arresto di Colorni⁹³. Al punto che – asseriva Amendola – in una lettera a Faravelli del 10 maggio '39, Intelvi (questo lo pseudonimo di Curiel all'interno del partito) sarebbe giunto a rivelare "la sua 'fresca risoluzione seppure profonda di entrare nel partito' socialista". Una scelta, questa, che il *leader* "migliorista" interpretava, seppur velatamente (e malgrado le asserzioni contenute nell'interrogatorio di Curiel sul suo intento di orientare i socialisti in senso filocomunista⁹⁴), come una dichiarazione esplicita di rottura coi comunisti⁹⁵.

Queste insomma le ragioni, a detta di Amendola, che, in un misto di incertezza di prospettive e di ingiusti attacchi da parte dell'ala intransigente del partito, avrebbero determinato il "cedimento" di Curiel, ovvero la sua eccessiva loquacità nei confronti della polizia fascista. Salvo il fatto, naturalmente, che la stessa polizia riconosceva la scarsa pericolosità delle rivelazioni di Intelvi a danno di Colorni, dal momento che l'Ovra ne era già a conoscenza prima dell'arresto di questi.

Sulla dannosità o meno delle deposizioni di Curiel si sarebbero incrociati scambi di opinioni e prese di posizioni anche negli anni successivi. Stando a una lettera postuma di Ettore Luccini, compagno di lotta del triestino, uscita su «Rinascita» il 4 gennaio 1979, l'innocenza del professore triestino sarebbe comprovata dal fatto che ai suoi interrogatori non erano seguiti arresti di antifascisti né a Mila-

accusa i suoi rapporti con Colorni, gli incontri con Abramovich, col fratello della moglie di Colorni" (P. DE LAZZARI, *op. cit.*, p. 40). Era evidente che intorno a Curiel, che tanti contatti aveva stretto col regime negli anni precedenti e che si era addentrato profondamente tra le file del dell'antifascismo di marca socialista e soprattutto del Centro interno, aleggiava il sospetto di aver collaborato alle indagini che avevano portato all'arresto del professore milanese. Da qui aveva inizio una fase di profondo turbamento per lo scienziato giuliano, conclusasi con l'arresto e con l'invio al confino di Ventotene, dove giungeva il 26 gennaio del 1940. Dopo la caduta del fascismo, il 21 agosto 1943, Curiel lasciava Ventotene e si recava a Milano. Nel capoluogo lombardo gli veniva affidata la direzione de "l'Unità" clandestina e del Fronte della gioventù per l'indipendenza nazionale e per la libertà, un'organizzazione unitaria e trasversale di giovani antifascisti. Il 24 febbraio 1943, sempre a Milano, veniva riconosciuto e ucciso da una squadra di militi repubblicani.

⁹¹ P. SPRIANO, *Il caso Curiel*, cit.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Per maggiori informazioni sulle dinamiche interne al centro estero comunista nell'epoca in cui esplose il "caso Curiel" cfr. P. DE LAZZARI, *op. cit.*, pp. 34-41.

⁹⁴ *Ibidem*. Al contrario, nel verbale del suo interrogatorio del 25 giugno, Curiel sostiene di essersi accostato ai socialisti – sia pure per sua personale risoluzione e senza intese precedenti con la dirigenza del partito – per favorire un avvicinamento tra questi ultimi e i comunisti. Cfr. Archivi della Fondazione Istituto Gramsci, "Caso Curiel, 1978", *L'anno millenovecentotrentanove, XVII del Littorio, addì 25 del mese di giugno...*, cit.

⁹⁵ Cfr. G. AMENDOLA, *Un cedimento...*, cit.

no, né a Padova, né a Firenze, Trieste o Roma⁹⁶. Sul fronte innocentista si sarebbero schierati anche il militante comunista Ignazio Ubaldi (Usiglio), in un'ennesima lettera a «Rinascita», nonché il socialista Paolo Vittorelli, ne *L'età della tempesta*⁹⁷, e Giampiero Mughini, allora vicino al Psi di Craxi, su «L'Europeo» del 25 maggio 1981⁹⁸.

Di tali interventi fa menzione la biografia di Curiel, ripetutamente citata in nota, che porta la firma di Primo de Lazzari, convinto più di tutti che l'antifascista giuliano agì con coscienza, fingendo disponibilità alla collaborazione per scagionare se stesso, ma evitando con cura di fornire dettagli utili al regime⁹⁹. Cosa che, del resto, sembrerebbe confermata dall'accoglienza riservata al professore triestino dai compagni di partito, ossia da coloro che, sostiene ancora de Lazzari, non solo lo ospitarono «a pieno titolo nel collettivo comunista di Ventotene», ma gli affidarono anche «il compito delicato ed importante di tenere i contatti col gruppo di antifascisti albanesi egualmente confinati nell'isola».

In realtà, la posizione di de Lazzari risulta ancora più radicale, se così si può dire. La sua convinzione - condivisa anche da altri, come informa Franzinelli - è che il ministero degli Interni, nella raccomandata ai colleghi dell'Educazione, avesse attribuito a Curiel le informazioni su Colorni e le altre deposizioni scabrose da lui rilasciate per non scoprire, nemmeno con l'altro ministero, l'identità dei veri informatori, assoldati dall'Ovra e tuttora rimasti sconosciuti. Si trattava, a suo avviso, di una pratica piuttosto corrente, autorizzata da Carmine Senise. Per cui il presunto cedimento di Curiel sarebbe stato semplicemente una montatura¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. F. LOPERFIDO, *Due inediti di Ettore Luccini su Eugenio Curiel*, «Materiali di storia del movimento operaio e popolare veneto», n. 8/1997, p. 2-4.

⁹⁷ Vittorelli sostiene che Curiel simula una collaborazione con l'Ovra per «poter proseguire il suo lavoro clandestino», ma non denuncia alcuno dei suoi compagni. Cfr. P. VITTORELLI, *L'età della tempesta*, Rizzoli, Milano, 1981, p. 136. Citato da P. DE LAZZARI, *op. cit.*, p. 62.

⁹⁸ Mughini, che su «L'Europeo» riporta ampi brani del libro di Vittorelli, definisce l'interrogatorio di Curiel «una prova di grande e voluta ambiguità». In effetti, sostiene il giornalista siciliano, pur puntualizzando nomi e «particolari sugli ambienti antifascisti dell'emigrazione», Curiel evita attentamente di rivelare elementi «nuovi», dati che non fossero già noti alla polizia fascista. *Ibidem*.

⁹⁹ *Ivi*, p. 61.

¹⁰⁰ È comunque opportuno rilevare che le forze dell'ordine fascista abbiano indicato ripetutamente che le dichiarazioni rese dallo scienziato comunista sul conto di Eugenio Colorni rappresentassero una controprova validissima delle accuse di sovversivismo mosse al docente israelita. Svariati sono infatti i documenti dell'ACS in cui si possono riscontrare simili giudizi sulla deposizione di Curiel. Per la precisione: 1) nella più volte citata lettera del ministero dell'Interno al ministero dell'Educazione Nazionale, del 25 marzo 1940, le «esplicite dichiarazioni... dell'israelita Prof. Eugenio Curiel» vengono definite «la migliore dimostrazione... dell'attività illegale» del professore (ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Ministero dell'Interno all'On. Ministero Educazione Nazionale...*, cit., 25 3 1940); 2) l'ispettore generale di P.S. Perugini, che dalla questura di Milano scrive, il 4 marzo 1940, al ministero dell'Interno, definisce le «dichiarazioni rese più di recente dal prof. Curiel Eugenio» una «cronistoria dettagliatissima dell'attività sovversiva svolta dal Colorni» (*Ivi*, l'ispettore generale di P.S. Perugini al Ministero dell'Interno DG PS Div. AGR Sez. 1 con Roma, Milano, 4 marzo 1940); 3) Ancora più esplicito l'ispettore generale della P.S. Francesco Peruzzi, il quale, in una lettera del 28 settembre 1941, indirizzata contestualmente al ministero dell'Interno e alla prefettura di Trieste e volta a negare il trasferimento di Colorni «in un comune della terraferma», puntualizza che «i gravi elementi raccolti furono... confermati ampiamente dalle dichiarazioni del prof. Curiel Eugenio, correligionario del Colorni, successivamente arrestato a Padova e già con lui in contatto per la organizza-

Effettivamente, come aveva osservato nel '73 lo stesso Amendola¹⁰¹ nel saggio introduttivo agli *Scritti* di Eugenio Curiel, "le lettere intercorse tra l'ispettore Peruzzi e il capo della polizia Carmine Senise" alludono esplicitamente alla necessità di non scoprire gli informatori, nemmeno qualora fosse il ministero dell'Educazione Nazionale, come di fatto era avvenuto, a farne richiesta¹⁰². A riprova di ciò, sia Amendola che Spriano del '78 segnalano l'assenza della firma di Curiel in calce ai fogli dattiloscritti redatti dal questore Petrillo e a suo tempo segnalati da «L'Espresso», laddove era prassi comune, all'epoca, che le deposizioni venissero siglate dai loro autori¹⁰³. Ed era altresì consuetudine, informa un "memoriale sulla condizione dei detenuti politici" stilato dai militanti incarcerati e destinato al centro estero comunista, che l'apparato repressivo del regime, con "bastonature, digiuni, interrogatori estenuanti, torture, ecc." riuscisse ad estorcere la dichiarazione voluta. Dopodiché la prassi esigeva quanto segue: "Se l'imputato non la conferma davanti al giudice istruttore del verbale così estorto, lo [si] rimandi dai poliziotti perché con i soliti mezzi l'imputato «confermi» il verbale anche dinanzi al giudice...". In sostanza, prosegue Franzinelli:

Il Tribunale emana le sue sentenze esclusivamente in base alle delazioni degli agenti provocatori e se l'imputato vuol dichiarare che il verbale gli è stato estorto, il presidente soffoca il tentativo di dichiarazione; e i carabinieri che sono accanto ad ogni imputato dentro la gabbia, precedentemente istruiti, tappan la bocca all'imputato¹⁰⁴.

Non sembra questo il caso di Curiel. Ad ogni modo, sia che fosse frutto di un momentaneo smarrimento, o di estorsione, o di semplici manipolazioni dell'Ovra¹⁰⁵ è un dato di fatto che l'articolata "deposizione" del libero docente dell'università di

zione del citato movimento" (Ivi, l'ispettore generale della P.S. Peruzzi *Al Ministero dell'Interno e alla Prefettura di Trieste, Milano, 28 settembre 1941*).

¹⁰¹ È opportuno ricordare, a proposito di Peruzzi, che il memoriale che egli redasse sulle "ampie rivelazioni" di Curiel fu inizialmente ritenuto dalla dirigenza comunista – da Amendola in primis, nell'introduzione agli *Scritti 1935-1945*, a cura di Filippo Frassati e pubblicati nel 1973 dall'Istituto Gramsci – come non attendibile. Soltanto in seguito alla pubblicazione dei verbali, come si è visto, Amendola e altri commentatori, tra cui lo storico Nando Briamonte, autore de *La vita e il pensiero di Eugenio Curiel*, Feltrinelli, Milano, 1979, furono costretti a rivedere le proprie posizioni in merito, attribuendo ad una crisi di coscienza di Curiel l'eccessiva loquela di quest'ultimo. Sui giudizi espressi intorno al memoriale di Peruzzi si veda anche M. FRANZINELLI, *op. cit.*, p. 241.

¹⁰² Pur non avendo reperito, tra i fondi consultati presso l'ACS, la copia delle comunicazioni tra Peruzzi e Senise cui fa riferimento Amendola, sembra comunque utile citare un brano della già ricordata lettera che lo stesso ispettore generale di P.S. invia al ministero dell'Interno e alla prefettura di Trieste il 28 settembre 1941, dalla quale si evince con sufficiente chiarezza quanto rigorosa fosse la tutela della polizia fascista nei confronti dei propri informatori. Alla lettera: "Si dovette soprassedere alla denuncia al Tribunale Speciale, unicamente per non compromettere la posizione di nostri preziosi fiduciari all'estero, i quali sarebbero stati esposti alle sicure rappresaglie di sicari e compagni di fede del Colomi". ACS, Ufficio confino di polizia... cit., l'ispettore generale della P.S. Peruzzi *Al Ministero dell'Interno e alla Prefettura di Trieste, Milano...* cit.

¹⁰³ L'anomalia, in particolare, si registrava nel confronto tra il verbale di Curiel e quelli di Colomi e Basso, ambedue debitamente sottoscritti dagli interrogati. Cfr. P. DE LAZZARI, *op. cit.*, p. 62.

¹⁰⁴ Cfr. M. FRANZINELLI, *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁵ Un'ipotesi, invero, piuttosto improbabile, visto che anche nelle comunicazioni ad uso esclusivo delle questure del regime si fa ampio riferimento alle dichiarazioni dello scienziato triestino. Si veda, in proposito, le già citate lettere di Perugini e di Peruzzi in ACS, Ufficio confino di polizia... cit.

Padova contribuisse, e non poco, a rendere più percepibili agli occhi degli investigatori di allora e degli studiosi di oggi i caratteri originali e non modificabili dell'apporto politico-intellettuale di Colorni: forte carica morale, autorevolezza della riflessione, ruolo e relazioni, ma anche tentativo di una soluzione "terza" tra frontismo comunista e marginalità riformista. Caratteri e specificità apparsi ancora più evidenti e maturi nel periodo della segregazione.

4. *Il confinato itinerante*

Come accennato, Colorni giunge a Ventotene il 6 gennaio 1939. E fin da subito prende coscienza della gravità della sua condizione: prima il rifiuto del trasferimento a Ventotene opposto alla moglie Ursula, già madre di "una bambina di ventidue mesi", Silvia Clara¹⁰⁶; poi il mancato accoglimento del ricorso da parte della Commissione d'Appello¹⁰⁷, e ancora il "no" alla richiesta di "essere trasferito in un luogo di confino situato all'interno" notificato dal ministero dell'Interno, il 6 maggio 1939¹⁰⁸, dapprima allo stesso confinato – 6 e 10 aprile – e poi anche alla consorte 19 e 25 aprile, a dispetto delle ripetute e accorate suppliche¹⁰⁹. La motivazione di tanta rigidità è chiaramente precisata dalle autorità fasciste: la prefettura di Trieste, d'intesa con l'Ovra, ritiene Colorni "elemento particolarmente pericoloso"¹¹⁰, e anche la prefettura di Littoria, che pure riconosce che il confinato politico "durante la sua permanenza ivi non ha dato luogo a rilievi di sorta con la sua condotta politica e si è esclusivamente dedicato allo studio" e che, pertanto, non si oppone al trasferimento in comune di terraferma, rileva la necessità di controlli costanti, giacché l'antico dirigente del Centro interno, "avendo molte conoscenze all'estero, potrebbe eventualmente tentare l'espatrio clandestino"¹¹¹.

Ciononostante, malgrado i primi dinieghi, il 10 giugno 1939, giunge finalmente il consenso del ministero dell'Interno alla convivenza dei coniugi Colorni nell'isola di Ventotene. Un'autentica eccezione alle regole del regime confinario, si direbbe, stando almeno a quanto affermato, il 13 febbraio 1939, da un alto dirigente dello stesso ministero dell'Interno, che firma "Pel Ministro":

far comunicare alla moglie del confinato... che la sua istanza per essere autorizzata a raggiungere con la figlia il marito a Ventotene non può essere accolta, non essendo consentita la permanenza in Colonia ai famigliari dei confinati... [e che quindi] può essere soltanto autorizzata a visitare temporaneamente il marito¹¹².

¹⁰⁶ Ivi, Ursula Colorni A SE On. Senatore Arturo Bocchini Capo della Polizia Roma, Milano, 8 febbraio 1939;

¹⁰⁷ Ivi, Commissione Provinciale di Trieste, 13 marzo 1939.

¹⁰⁸ Ivi, Ministero dell'Interno al Prefetto di Littoria, 6 maggio 1939.

¹⁰⁹ Ivi, Eugenio Colorni all'Onorevole Ministero dell'Interno, Roma, Ventotene, 6 aprile 1939; Ivi, Ursula Colorni All'Eccellentissimo Ministero degli Interni Direzione generale della Pubblica Sicurezza, 22 aprile 1939.

¹¹⁰ Ivi, R. Prefettura Trieste, Al Ministero dell'Interno, 3 maggio 1939.

¹¹¹ Ivi, Prefettura di Littoria a Ministero Interno e Pref. Trieste, Littoria, 5 maggio 1939.

¹¹² Ivi, Ministero dell'Interno al Prefetto di Milano, Roma, 13 2 1939.

Vale la pena di chiedersi, a questo punto, cosa, o meglio, chi avesse spinto l'inflessibile regime, nei suoi massimi vertici, ad un tale atto di magnanimità nei confronti di un suo oppositore, per quanto umano potesse presentarsi il caso.

La lettera del 1 luglio 1939 con cui Ursula ringrazia Arturo Bocchini, capo della polizia, per aver "benevolmente consentito" al suo trasferimento a Ventotene¹¹³, permette di individuare l'altissimo dirigente artefice, annuente il duce, del ricongiungimento della famiglia Colorni. Al quale benefattore, in verità, la giovane consorte del confinato aveva già inoltrato direttamente, l'8 febbraio 1939, una delle prime richieste di convivere col marito nell'isola pontina, con esito, come accennato, non positivo¹¹⁴.

Ma la corrispondenza epistolare tra la Hirschmann e Bocchini, in sé limitata alle due lettere sopra citate, non è che una porzione del più ampio corpo di fonti dell'ACS comprovanti l'esistenza di relazioni dirette, seppure di diversa origine ed entità, tra i Colorni e note personalità vicine al regime.

La testimonianza più eclatante in proposito ci è fornita da una lettera di Silvia Colorni, sorella di Eugenio, a Mussolini, cui si è già fatto riferimento in nota. La missiva, datata 20 ottobre 1941, contiene, come accennato, un'accurata richiesta di "grazia", di "perdono" per il prof. Eugenio da parte del duce. Parola per parola:

...Duce, io credo fermamente nella innocenza di mio fratello; so che è stato condannato ingiustamente. Ma comunque, io mi potrei sbagliare. Egli potrebbe essere Vostro nemico. Duce, graziatelo; se egli è vostro nemico, perdonatelo, fate anche voi come il Dio in cui credo anch'io sin dall'infanzia. Una sola Vostra parola potrà risollevarle le sorti di quest'uomo di 32 anni e della sua disgraziata famiglia. [...] Siate clemente, Duce, siate generoso e nobile come so che Voi siete, e liberate dalla sua schiavitù questo mio povero fratello che rischia, per essa, di perdere la ragione¹¹⁵.

Difficile non riconoscere l'anomalia del caso: una donna ebrea che, vigenti le leggi razziali, si rivolge direttamente a Mussolini per implorarlo di accordare la libertà al fratello, il quale è conosciuto dal regime come "nemico" del fascismo e "pericoloso sovversivo", oltre che israelita. Si può presumere quindi che Silvia Colorni agisca con il conforto di qualche fidato consigliere, magari assiduo frequentatore dei palazzi del governo. L'identità del personaggio è presto rivelata: si tratta del filosofo Giovanni Gentile, conoscenza di vecchia data della famiglia Colorni¹¹⁶, con il quale Eugenio aveva mantenuto nel tempo, di là dalle antitetiche posizioni politiche, rapporti cordiali, e verso il quale nutriva un sentimento di profonda deferenza intellettuale¹¹⁷. Ed è lo stesso senatore che interviene direttamente presso il

¹¹³ Ivi. *Ursula Colorni a S.E. Senatore Arturo Bocchini - Capo della polizia, Milano, 1 luglio 1939.*

¹¹⁴ La risposta, scritta a mano, con inchiostro blu, in calce alla lettera, era stata la seguente: "Conferito Trasferimento no. Può recarsi visitarlo". Cfr. nel testo, la nota 102.

¹¹⁵ Cfr. ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Lettera di Silvia Colorni a Benito Mussolini*, cit.

¹¹⁶ Stando a Gerbi (*op. cit.*, p. 186) "I Colorni e i Gentile si conoscevano bene sin dai tempi delle vacanze estive a Forte dei Marmi. Inoltre il filosofo aveva regolarmente seguito l'attività scientifica di Eugenio".

¹¹⁷ Esistono, in realtà, quattro lettere - cui allude peraltro Sandro Gerbi (ivi, p. 96) - conservate nell'Archivio Gentile, scritte da Colorni tra il '31 e il '33, mentre si trovava in Germania, all'indirizzo dell'illustre intellettuale e aventi per oggetto questioni di carattere quasi esclusivamente filosofico e culturale. È importante sottolineare, ad ogni modo, che, rispetto intellettuale a parte, Eugenio "Per Gentile aveva un disgusto, che poi con gli anni si mutò quasi in disprezzo, anche al di fuori dei motivi

capo della Polizia, Carmine Senise, per sensibilizzarlo sulla situazione del professore confinato. Scrive il filosofo:

Cara Eccellenza,

Vi prego di accordare due minuti di udienza alla signora Silvia Colorni, della quale io vi ho altra volta parlato e che ha già avuto occasione di conoscere la Vostra bontà. Ascoltatela con la Vostra solita umanità. Ve ne sarò molto grato¹¹⁸.

L'intercessione di Gentile sembra peraltro produrre gli esiti sperati, visto che, in calce alla stessa lettera del filosofo a Senise, compare un appunto, datato 24 ottobre, che recita: "Conferito. Trasferirlo a Pietragalla", cosa che, di fatto, avviene cinque giorni dopo, il 29.

Eugenio Colorni e i suoi familiari, quindi, non godono semplicemente di qualche contatto superficiale con funzionari di second'ordine del regime, ma possono contare su relazioni non occasionali con personalità influenti, interlocutori privilegiati dello stesso Mussolini. Né si possono trascurare i rapporti instaurati con il futuro questore Marcello Guida, vice-direttore della colonia di Ventotene nel periodo in cui l'intellettuale meneghino vi si trova confinato. Tra i due, informa Gerbi, nasce una "tacita simpatia"¹¹⁹ che va alimentandosi nel tempo, se non addirittura aumentando nel periodo della Resistenza, che è anche quello della clandestinità di Colorni. Al punto che il professore, gravemente ferito dal fuoco della banda Koch, si premurerà, attraverso Alfredo Ciancarini, il suo soccorritore, di far pervenire all'amico commissario di P.S. presso la questura di Roma (sempre Guida) immediata comunicazione di quanto accadutogli¹²⁰.

Come si è visto, le porte degli uffici fascisti non sono poi così invalicabili per Eugenio Colorni e familiari. I documenti, certo, non permettono di conoscere quale fosse il tenore dei colloqui, e quindi dei rapporti, tra i funzionari in orbace e i Colorni. Tuttavia, stando a quanto sinora esposto, risulta piuttosto evidente che il professore milanese e la sua famiglia siano riusciti, in qualche occasione e di là dalle sofferenze e dalle privazioni comunque patite, a conoscere anche lo sguardo tollerante del regime.

politici: considerava il suo pensiero una falsità mostruosa, quasi una enorme malattia". Cfr. G. PIOVENE, *Ritratto di Eugenio Colorni*, in *ivi*, p. 296. Merita di essere rilevato, in ogni caso, che nella prima delle quattro missive, scritta da Berlino, il 19 febbraio 1931, Colorni riferisce già di una sorta di intercessione di Silvia Colorni presso il senatore. Stando al documento: "Illustre Senatore, mia sorella mi scrive oggi che Grassi si è rivolto a lei per un piccolo favore a proposito del mio passaporto. Mi dispiace molto che Ella sia stata disturbata, tanto più che in tal caso avrei molto preferito chiederLe io stesso il favore. Ma non mi pareva che la cosa valesse il tempo che Ella vi avrebbe perso". Cfr. Archivio della Fondazione Giovanni Gentile, Fondo Giovanni Gentile, Corrispondenza, Lettere inviate a Gentile, "Colorni Eugenio", 19/09/1931 - 01/11/1933, qui 19 febbraio 1931.

¹¹⁸ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Senato del Regno, Roma, 22 X 41*.

¹¹⁹ Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, pp. 225-227.

¹²⁰ *Ivi*, p. 220. In realtà, i contatti più intensi tra Guida e Colorni risalgono ad un periodo successivo a quello di Ventotene e più precisamente all'epoca in cui Colorni risiedeva a Roma. Riferisce Gerbi (*op. cit.*, p. 224) in proposito: "Dopo l'armistizio, a Guida erano state assegnate mansioni burocratiche alla questura di Roma. In tale fase... egli aveva svolto una notevole attività di fiancheggiamento della Resistenza". Sempre Gerbi (*op. cit.*, p. 225) riporta la testimonianza di Scoccimarro, in cui si legge che "Tramite Eugenio Colorni... il Commissario di P.S. Guida Marcello riuscì molte volte a salvare da sicura caduta i più notevoli rappresentanti dei partiti antifascisti".

5. Via dal confino di Melfi

Le circostanze in cui viene concepito e si realizza l'allontanamento di Colorni dal confino di Melfi restano a tutt'oggi poco chiare. Lo stesso Gerbi, riferendosi all'episodio, non precisa i dettagli dell'operazione, ma si limita a constatare che "approfittando di un permesso per una visita radiologica a Potenza, Colorni decide di abbandonare il confino"¹²¹. È il 6 maggio 1943.

Gli accertamenti radiologici, in effetti, erano stati prescritti al professore milanese già il 23 marzo, dal dottor Enzo de Majo, "per sopraggiunto seno fistoloso in corrispondenza del 5"¹²². Un lasciapassare importante per Eugenio, che il 6 aprile ottiene il parere favorevole del prefetto di Potenza, Vicari. Pochi giorni dopo, il 19, arriva anche l'autorizzazione del ministero dell'Interno, il quale, tuttavia, "raccomanda rigorosa ininterrotta vigilanza". Una premura né casuale, né infondata. Al contrario, l'attenzione del regime sul confinato a Melfi si sta facendo più rigorosa già da qualche tempo.

Per la precisione, il primo confronto diretto tra l'intransigente Colorni e le autorità fasciste, da cui i crescenti sospetti di queste ultime, aveva avuto luogo il 28 giugno 1942. In occasione della visita di un membro del Direttorio nazionale del partito, infatti, che Gerbi identifica in Pietro Barberini, vice-segretario del Pni¹²³, il podestà del piccolo centro lucano, Michele Pastore, si era premurato di ordinare che "tutto il Paese sia imbandierato". Colorni, tuttavia, "per scrupolo di coscienza"¹²⁴, rifiuta di attenersi a tale ordinanza, peraltro notificatagli personalmente da Pastore per il tramite del messo comunale, il 25 giugno.

Scriva infatti al podestà, il 28 dello stesso mese:

Considerato che, per la mia condizione di confinato politico, mi è stato fatto espresso divieto di fare qualsiasi manifestazione di carattere politico, e di partecipare in qualsiasi modo a cerimonie pubbliche, ritengo di non poter ottemperare all'ordine ricevuto. Poiché la S.V. ritiene che la mancata esposizione della bandiera nazionale alle finestre della mia abitazione possa turbare l'ordine pubblico, non mi opporrò in alcun modo – come ebbi già a dichiarare a voce – a che la bandiera venga esposta da incaricati del Sig. Podestà, a ciò espressamente delegati.

Seguono l'arresto, la proposta di trasferire il renitente confinato in una colonia, rifiutata dal ministero dell'Interno il 17 settembre, e a seguire la collocazione in regime di libertà provvisoria. Poi, il 23 novembre, la comunicazione dell'amnistia, accompagnata peraltro da un richiamo formale a Pastore "per avere omesso di richiedere per via gerarchica l'autorizzazione ministeriale prima di procedere a denuncia per un reato politico".

Colorni precisa a più riprese le ragioni del suo comportamento, ma non si piega a porgere le proprie scuse al regime. Niente di cui stupirsi. Il professore milanese

¹²¹ Ivi., p. 188.

¹²² ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Certificato in carta libera del Dott. Enzo De Majo, Melfi, 23-3-1943*.

¹²³ Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, p. 187.

¹²⁴ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Comune di Melfi, Ufficio di Polizia Urbana, Processo verbale a carico del confinato Colorni Eugenio per contravvenzione all'ordinanza podestarile emessa il 18 6 1942 n- 8461 e all'art 185*.

se, infatti, già all'indomani del suo arrivo a Melfi (29 ottobre 1941), è diventato una sorta di punto di riferimento per quei confinati acquisiti alla causa del federalismo europeo, tra i quali Franco Venturi e Manlio Rossi Doria¹²⁵, ed è quindi lecito credere che egli, con il suo comportamento, voglia fungere da modello di coerenza intellettuale e di rigore morale per i suoi "discepoli"¹²⁶. Il termine non è certo involontario. È la stessa prefettura di Potenza, il 13 aprile 1943, a dare notizia dell'attività di insegnamento che Colorni ha intrapreso nella nuova sede di confino. Il prefetto del capoluogo potentino scrive infatti di aver appreso dal "Comando Tenenza CRR di Melfi" che l'ex docente di filosofia e pedagogia dell'istituto magistrale "Carducci" di Trieste "impartisce lezioni private a giovani del luogo ai quali naturalmente tenta di inculcare sentimenti ostili al Regime"¹²⁷.

Non solo. L'abitazione di Colorni risulta anche il luogo di incontro prediletto da "confinati ed internati di carattere sovversivo", il che significa, come sottolinea la stessa comunicazione prefettizia, che il filosofo milanese riesce, sia pur "saltuariamente", ad eludere "la vigilanza degli organi di Polizia"¹²⁸. Da qui, la proposta del prefetto di trasferire il confinato "in altra residenza di minore importanza dove potrebbe essere facilmente sorvegliato e pedinato", nonché la sollecitazione a diffidare Colorni "a non impartire lezioni senza l'autorizzazione"¹²⁹ del ministero.

L'idea di un nuovo trasferimento, nonché di un'ulteriore limitazione di libertà, non è certo un toccasana per il già labile equilibrio psico-fisico¹³⁰ dello studioso di

¹²⁵ Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, p. 184.

¹²⁶ Sulla difficile permanenza di Colorni a Melfi osserva Michele Strazza: "... la permanenza del filosofo ebreo non fu affatto facile a Melfi, anche perché visto come un irriducibile ribelle... Del resto le Autorità locali poco lo sopportavano anche per i suoi modi da 'intellettuale del nord' che sfruttava il soggiorno obbligato per approfondire i suoi studi". Cfr. M. STRAZZA, *Melfi terra di confino. Il confino a Melfi durante il fascismo*, Tarsia editore, Melfi, 2002, p. 99.

¹²⁷ Cfr. ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Prefettura di Potenza al Ministero dell'Interno*, 13 aprile 1943.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Le notizie sulla condizione psichica progressivamente deteriorata di Colorni sono variamente presenti nelle carte dell'ACS e in altre conservate presso la Fondazione Ugo Spirito, Fondo Camillo Pellizzi, che saranno oggetto di un saggio successivo. Per quanto attiene ai documenti dell'ACS, è lo stesso Eugenio Colorni, in una lettera a Ursula scritta da Roma, ove si trova in regime di clandestinità, a dichiararsi sofferente di "esaurimento nervoso", e ad affermare che "la scossa" susseguente alla fuga dal confino di Melfi è stata per i suoi nervi "in parte salutare". ACS, CPC..., cit., *Raccomandata urgente alla Questura di Milano (e ministero dell'Interno)*, Potenza 25 luglio 1943. Ulteriori conferme in tal senso si ritrovano, poi, nella già citata missiva all'indirizzo di Mussolini, del 20 ottobre 1941, scritta da Silvia Colorni: "Io lo vidi ultimamente: è depresso, tormentato da fissazioni. Ne parlai con più di un medico, ed appresi che queste fissazioni potrebbero degenerare in pazzia, se la sua vita non torna ad essere normale. Egli ha moglie, e tre piccolissime bimbe. Egli non può vivere solo. La sua mente ne sarebbe sconvolta. (Delle condizioni economiche qui non voglio parlare, perché queste non sono nulla di fronte alla salute) [...] Siate clemente, Duce, siate generoso e nobile come so che Voi siete, e liberate dalla sua schiavitù questo mio povero fratello che rischia, per essa, di perdere la ragione." Cfr. ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., *Silvia Colorni a Benito Mussolini, Roma, 20 ottobre 1941*. Ancora prima è Ursula (17 gennaio 1940) a rivolgersi a Bocchini per sensibilizzarlo sulla situazione della sua famiglia e ottenere l'autorizzazione al trasferimento di Eugenio in una "località salubre di terraferma": "Mi riprometterei da un siffatto trasferimento anche un miglioramento delle condizioni psichiche e nervose di mio marito che da tempo mi danno serie preoccupazioni". Ivi, *Ursula Colorni a Sua Eccellenza Arturo Bocchini...*, cit. Ursula torna sull'argomento il 30 giugno 1941, mentre è a Ventotene, allorché scrive a Carmine Senise, pregandolo di accordare il tanto atteso

Leibniz, il quale, benché non manchi poi molto alla scadenza dei cinque anni di assegnazione al confino, (7 settembre 1943), teme, anche in previsione di un quasi scontato rinnovo del provvedimento, di non essere più in grado di sostenere privazioni e costrizioni della vita segregata¹³¹. Tanto più in un momento in cui, fuori da Melfi, l'attività antifascista ha ripreso vigore, dato il profilarsi della sconfitta bellica e del tracollo del regime e altresì sulla scorta dell'ondata di scioperi dilagata nel nord della penisola, la quale ha fatto pericolosamente e clamorosamente barcollare il fragile edificio della legalità fascista¹³².

Certo non è da escludere che una qualche garanzia, se non addirittura un concreto sostegno, sul buon esito della sua fuga Colorni l'abbia pur ricevuta. Probabilmente da quegli amici socialisti, con cui, forse, non si erano mai del tutto interrotte le comunicazioni¹³³, cosa, del resto, già rilevata nel 1941, dall'ispettore generale di P.S. all'atto di opporre il proprio rifiuto al trasferimento di Colorni da Ventotene¹³⁴. Quegli stessi amici socialisti che si sarebbero mostrati ben lieti di accogliere il professore milanese, ormai latitante, a Roma e di riservargli il giusto spazio nella lotta clandestina della capitale.

trasferimento del marito dall'isola pontina in un comune di terraferma: "La ragione per la quale mi sono indotta... a stare con mio marito nell'isola, è data dal fatto che i disturbi nervosi, già da lui accennati da qualche tempo, continuano ad accentuarsi... Nonostante le energiche cure di iniezioni, il suo stato diagnostico di esaurimento nervoso grave, gli impedisce di applicarsi, con la conseguenza di un abbattimento fisico e morale che è per me desolante osservare... Io considero mio dovere di moglie e di madre fare tutto quanto possibile per salvargli il prezioso patrimonio della salute. E tanto più avendo visto come le sue condizioni si siano mutate nei giorni di licenza concessigli per venire a Milano... e come i disturbi abbiano ripreso dopo il ritorno in colonia, sono più che mai convinta che le speciali condizioni ed esigenze di questa vita in Colonia abbiano su di lui un effetto deleterio... Questa è la ragione per la quale oso supplicare... col coraggio che mi viene dall'assistere al continuo deperimento di mio marito...". Ivi, *Ursula Colorni Hirschmann a Eccellenza Carmine Senise, Capo della Polizia, Milano, 30 giugno 1941*.

¹³¹ Sandro Gerbi (*op. cit.*, pp. 133 e 134) parla di "effetto traumatico" per spiegare le conseguenze che la detenzione prima e il confino poi hanno avuto sulla personalità di Colorni. Più precisamente: "Alterna fasi di serenità ad altre assai più frequenti di depressione, che lo angustieranno per tutto il periodo del confino. Soffre per la forzata inattività, per la difficoltà di concentrazione e più che mai per la lontananza della famiglia". Ancora, in una lettera alla moglie, Ursula Hirschmann, puntualmente trascritta dallo stesso Gerbi, Eugenio accenna ai suoi sempre più frequenti disturbi psicologici: "Penso che mi farà anche molto bene la tua venuta, perché la solitudine in cui sto ora mi obbliga a far lavorare continuamente il cervello in pensieri scientifici, e questo mi stanca. Effettivamente da quasi due anni lavoro come un matto, senza interruzione neppure in carcere. E in più le emozioni e le preoccupazioni mi hanno forse un po' esaurito".

¹³² Cfr. S. COLARIZI, *Storia del Novecento italiano*, BUR, Milano, 2007, pp. 270-271.

¹³³ Michele Strazza (*op. cit.*, p. 99 e n.) esplicitamente allude al mantenimento di "contatti segreti" tra Colorni e "alcuni dirigenti socialisti melfitani", precisando peraltro che "l'adesione al futuro Partito d'Azione era stata preparata anche dai contatti stabiliti dalla moglie... nei suoi frequenti viaggi a Milano, con Ugo La Malfa e Lelio Basso".

¹³⁴ "Un eventuale trasferimento, da Ventotene in un comune della terraferma, del confinato in oggetto, potrebbe mettere costui in grado di riallacciare i contatti con correligionari ebrei e vecchi compagni di fede, in un momento, con l'attuale, di ripresa del movimento socialista in alcuni centri dell'Italia e, in particolare, della Svizzera e della Francia, dove il Colorni, con le sue mene politiche, si era creato in questi ultimi anni una certa notorietà ed un largo seguito di amici e di complici. Pertanto, tenuti anche presenti i motivi addetti e le agiate condizioni economiche del Colorni, esprimo parere contrario all'accoglimento della istanza con cui la moglie, Ursula Hirschmann, ebrea germanica, essa pure un tempo dedita ad attività antinazionale, chiede a codesto Ministero il trasferimento di cui sopra". Ivi, l'ispettore generale di P.S. al Ministero dell'Interno e per conoscenza alla R. Prefettura di Trieste, 20 settembre 1941.

Ma come è stato possibile al confinato sottrarsi in modo così plateale al controllo dei questurini? Il materiale consultato aiuta a rispondere, certo non in modo esauriente, a questo interrogativo.

Si è detto in apertura che il podestà di Melfi era stato autorizzato dal prefetto di Potenza a far accompagnare Colorni nel capoluogo lucano per "accertamenti radiologici"¹³⁵. Ricevuta l'autorizzazione, tuttavia, lo stesso podestà muniva il confinato di "foglio di via obbligatorio", consentendogli, di fatto, di rendersi irreperibile. Inutile dire che Pastore sarebbe stato severamente richiamato dall'alto. Ciò che sfugge, al contrario, è il motivo del voluto errore, tanto più che il podestà – si ricordi quanto riferito più sopra – aveva già dovuto subire un rimprovero formale da parte dei suoi diretti superiori nel 1942, causa il comportamento assunto nei confronti dell'indocile federalista dopo la faccenda delle bandiere.

Difficile fornire una spiegazione pienamente convincente e documentata. Sicuramente indicativo è il fatto che la fuga si consumi nel maggio del 1943. Sono i mesi infatti in cui le rigide maglie del regime iniziano a sfilacciarsi e, presumibilmente, anche i funzionari in orbace in servizio presso le località confinarie, a stretto contatto con i sovversivi e gli oppositori, prendono a vacillare. Non è da escludere, in effetti, che costoro, venute meno alcune certezze apparentemente incrollabili, quali quella della potenza e della sostanziale impossibilità di sfaldamento del governo di Mussolini, avessero cominciato a guardare con occhio diverso agli intellettuali che avevano individuato e denunciato già da tempo le falle di un regime autoritario e liberticida, pur pagandone a caro prezzo le conseguenze.

Tra questi, senz'altro, la figura di Colorni non fa fatica ad emergere per singolare autorevolezza: la sua è una personalità accreditata in Italia ed anche all'estero, nonché presso elementi del regime di sicura fede fascista, è dignitosa nel comportamento, pur in una situazione di privazioni e silenzi forzati, e al contempo appare mirabilmente rigorosa nella fedeltà alle proprie convinzioni. Non è quindi del tutto inverosimile che Pastore avesse pensato che l'allontanamento dell'illustre confinato dalla colonia di Melfi fosse stato deciso da qualcuno dei suoi contatti eccellenti nell'ambito del regime. O forse, invece, aveva tentato, favorendo la fuga dell'austero professore, di cui doveva pur aver subito la fascinazione, di dare un segnale leggibile di apertura verso l'antifascismo, magari anche per rispondere prontamente a qualche diretta sollecitazione in tal senso.

Il nodo, al momento, resta aperto, ma si può comunque presumere che ulteriori indagini, magari condotte in Basilicata, presso gli archivi locali, o invece fra le carte riservate dei grandi contendenti internazionali ormai all'attacco sul suolo italiano, possano gettar luce ulteriore su questa pagina ancora opaca non solo della biografia colorniana, ma anche della storia nazionale.

6. *Tra scelta etica e ansia di chiarezza*

Da una lettura d'insieme del materiale consultato emerge in misura lampante ed innegabile la complessità di Eugenio Colorni, la sua personalità ricca di scerezziature, eppure straordinariamente coerente nella varietà dei suoi contorni. Ed è pro-

¹³⁵ Ivi, *Ministero dell'Interno al Ministero Esteri*, 5 luglio 1943.

prio in tale profonda complessità che va osservata la figura del professore milanese, cioè tenendo conto e valorizzando anche quelle scelte politiche e quelle posizioni intellettuali di cui risultano più faticose l'interpretazione univoca e la piena comprensione.

Sotto il profilo religioso, Eugenio è un israelita che si avvicina al sionismo, complice l'influenza dei cugini Sereni, ma che finisce per rimanere sostanzialmente ancorato all'impostazione laica trasmessagli dal padre. Senza che questo comporti un allontanamento dall'ambiente ebraico milanese, dei cui molteplici stimoli intellettuali, al contrario, avrebbe sempre continuato a nutrirsi e al cui arricchimento culturale avrebbe sensibilmente contribuito. Non solo, ma è proprio l'assidua frequentazione dei correligionari amici d'infanzia, divenuti così attivi nella lotta al fascismo (Luzzatto, Morandi, Treves), a consentirgli l'ingresso nella militanza antifascista e, in un secondo momento, nella dirigenza del Centro interno socialista.

Sul versante degli interessi scientifici, allo stesso modo, balza agli occhi l'eclettismo dello studioso meneghino, il quale, stando a Norberto Bobbio, tenta di allargare quanto più possibile i propri orizzonti culturali per costruire un'immagine alternativa a quella dell'intellettuale fascistizzato¹³⁶. Pertanto, riconosce dapprima nello studio della filosofia una sorta di autentica vocazione; dalla seconda metà degli anni Trenta, complice essenziale l'incontro con Umberto Saba, si scopre poi come appassionato di psicanalisi, il cui studio ben si concilia con la sua "sfiancante ansia di chiarezza"¹³⁷. Nel '36, da ultimo, viene conquistato dalla scienza fisico-matematica, mettendo a punto un'opera sulla relatività che tenterà addirittura, una volta arrestato, di addurre a giustificazione dei propri frequenti colloqui con il noto fuoriuscito Giorgio Diaz de Santillana¹³⁸.

Ancora più articolato l'approccio alla progettualità politica, sia nella variante socialista che in quella federalista. Per quanto attiene alla scelta socialista, essa è sicuramente una "scelta etica", per usare ancora un'espressione di Bobbio¹³⁹, cui deve quindi necessariamente corrispondere una costante profusione di impegno per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali dell'emancipazione della classe operaia e della costruzione di un nuovo ordine internazionale. Ciò non esclude tuttavia l'insofferenza per il dogmatismo dottrinario del partito – da cui scaturiscono anche i contrasti con Nenni – che soffoca l'autonomia intellettuale dei suoi militanti e impedisce loro di percepire obiettivamente l'involuzione "burocratica e autoritaria del regime sovietico"¹⁴⁰. Con riguardo al federalismo europeo, allo stesso modo, sempre in virtù di una rigorosa autonomia di giudizio, Colorni cerca di conciliare la maturata adesione al progetto europeista con una piena militanza nel partito socialista. Anzi, fa di più. Unica personalità, tra i federalisti europei, a poter vantare grandi contatti sulla scena politica non soltanto nazionale, tenta di muovere sapientemente la rete delle sue conoscenze per conquistare i socialisti alla causa europeista. Tuttavia, l'iniziativa non produce l'effetto auspicato. Anzi, a fare le spese del

¹³⁶ Cfr. N. BOBBIO, "Introduzione" in E. COLORNI, *Scritti*, Firenze, La Nuova Italia, p. XXI.

¹³⁷ Cfr. S. GERBI, *op. cit.*, p. 101.

¹³⁸ ACS, Ufficio confino di polizia..., cit., l'ispettore generale di P.S. *Al ministero dell'Interno...* cit.

¹³⁹ Cfr. N. BOBBIO, "Introduzione"..., cit., p. XX.

¹⁴⁰ Cfr. G. ARFÈ, "Eugenio Colorni, l'antifascista...", cit., p. 60.

fallimento è Colorni in prima persona, il quale, da un lato, si ritrova in una posizione di isolamento nell'ambito del Psiup guidato da Nenni e, dall'altro, non arriva a convincere l'ex comunista Spinelli e l'einaudiano Rossi di una reale coincidenza fra scelta socialista e scelta federalista. Tra l'altro, li divide una documentata inconciliabilità di vedute sul futuro europeo postbellico, con i due principali autori del *Manifesto* che affidavano alle democrazie occidentali il compito di realizzare la federazione e l'autore della "Prefazione" che, conformemente all'impianto concettuale del proprio partito, nutriva fiducia nella capacità dell'Urss di trasformare la Germania, militarmente ormai piegata, nel caposaldo della rivoluzione socialista e federalista europea¹⁴¹.

Resta infine da considerare il delicato tema dei rapporti col fascismo. In tale contesto, infatti, da un lato si osserva un Colorni tenace oppositore, quadro dirigente del Centro interno e "ostinatamente" restio a qualsiasi forma di collaborazione o semplice deferenza. Dall'altro lato, c'è l'antico conoscente di Gentile, il beneficiario degli atti di magnanimità di funzionari temutissimi come Bocchini, nonché l'autorevole confinato dal non minimo *status* sociale e dai molteplici rapporti con l'estero, al quale il regime concede qualcosa di più che agli altri compagni di segregazione.

Certo, se la morte non lo avesse precocemente scalzato dal palcoscenico politico-intellettuale dell'Italia post-fascista, Colorni avrebbe continuato a percorrere, supportato dal coraggio e dall'audacia di andare "controcorrente", il suo personale itinerario di ricerca, proseguendo nell'offerta di contributi originali e nella riflessione approfondita, con approdi di lungo periodo, sicuramente in campo politico, ma non soltanto in esso. Ciononostante, nel breve arco della sua esistenza, peraltro ancora insufficientemente ripercorsa dagli studiosi, l'eccentrico professore ha lasciato alle generazioni future un'eredità importante sotto il profilo scientifico e culturale, uno straordinario esempio di impegno civile e di dedizione alla causa della libertà, nonché un impareggiabile apporto nel diffondere nella cultura provinciale dell'Italia fascista la preveggenze novità del sentire europeo.

¹⁴¹ Cfr. P. GRAGLIA in A. FORBICE (a cura di), *op. cit.*, pp. 143-145.

Bibliografia essenziale

Monografie e saggi

- ANDREUCCI, FRANCO, DETTI, TOMMASO, *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico, 1853-1943*, vol. II, Editori Riuniti, Roma, 1976.
- BRIAMONTE, NANDO, *La vita e il pensiero di Eugenio Curiel*, Feltrinelli, Milano, 1979.
- CERCHIALI, GERI, E. COLORNI, *La malattia della metafisica: scritti filosofici e autobiografici*, Einaudi, Torino, 2009.
- COLARIZI, SIMONA, *Storia del Novecento italiano*, BUR, Milano, 2007.
- COLORNI, EUGENIO, *Scritti*, La Nuova Italia, Firenze, 1975.
- DE FELICE, RENZO, *Mussolini il duce - Gli anni del consenso 1929-1936*, Einaudi, Torino, 2006.
- DEGLI INNOCENTI, MAURIZIO (a cura di), *Eugenio Colorni dall'antifascismo all'europeismo socialista e federalista*, Piero Laicata Editore, Manduria-Bari-Roma, 2010.
- DE LAZZARI, PRIMO, *Eugenio Curiel al confino e nella lotta di liberazione*, Teti editore, Milano, 1981.
- FORBICE, ALDO (a cura di), *Matteotti Buozzi Colorni. Perché vissero, perché vivono*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- FORMIGGINI, GINA, *Stella d'Italia stella di David. Gli ebrei dal Risorgimento alla Resistenza*, Mursia, Milano, 1970.
- FRANZINELLI, MIMMO, *I tentacoli dell'ovra - Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.
- GERBI, SANDRO, *Tempi di malafede. Una storia italiana tra fascismo e dopoguerra. Guido Piovene ed Eugenio Colorni*, Einaudi, Torino, 1999.
- HIRSCHMANN, URSULA, *Noi senza patria*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- SABBATUCCI, GIOVANNI, *Il riformismo impossibile: storie del socialismo italiano*, Laterza, Roma, 1991.
- SOLARI, LEO, *Eugenio Colorni: ieri e oggi*, Marsilio, Venezia, 1980.
- SPINELLI, ALTIERO, ROSSI, ERNESTO, *Il Manifesto di Ventotene*, prefazione di Eugenio Colorni, Oscar Mondadori, Milano, 2006.
- STRAZZA, MICHELE, *Melfi terra di confino. Il confino a Melfi durante il fascismo*, Tarsia editore, Melfi, 2002.
- VITTORELLI, PAOLO, *L'età della tempesta*, Rizzoli, Milano, 1981.

Articoli

- AMENDOLA, GIORGIO, *Un cedimento di Eugenio Curiel*, «Rinascita», 28 aprile 1978.
- COLOMBO, ARTURO, *Quando'era più difficile essere antifascisti* (intervista a Norberto Bobbio), «Il Corriere della Sera», 12 ottobre 1975.
- GENCARELLI, ELVIRA, *Profilo politico di Eugenio Colorni*, «MondoOperaio», n. 7, luglio 1974.
- JACOMETTI, ALBERTO, *A Ventotene con Eugenio Colorni*, «Avanti!», 24 settembre 1975.
- LEVI, ALESSANDRO, *Eugenio Colorni*, «Rivista di filosofia», XXXVIII, 1947.
- LOPERFIDO, FRANCESCO, *Due inediti di Ettore Luccini su Eugenio Curiel*, «Materiali di storia del movimento operaio e popolare veneto», n. 8/1997.
- MILANO, PAOLO, *Il ritorno di Colorni*, «L'Espresso», 1975.
- ID., *In morte di Eugenio Colorni*, «Italia Libera», New York, 1 luglio 1944.
- MORPURGO-TAGLIABUE, GUIDO, *Ricordo di Colorni*, «Aretusa», luglio-agosto 1945.
- PANZANELLI, MARINO, *L'attività politica di Eugenio Curiel (1923-1943)*, «Storia contemporanea», n. 2, 1979.
- PROVENE, GUIDO, *Non furono tetri*, «Mercurio», I, 4, 1944.
- ROSSI-LANDI, FERRUCCIO, *Sugli scritti di Eugenio Colorni*, «Rivista critica di storia della filosofia», a. VII, 1952.
- SOLARI, LEO, *Eugenio Colorni, Un protagonista dell'antifascismo un pioniere dell'europeismo*, «Lettera ai compagni», maggio-giugno 1999.
- SPRIANO, PAOLO, *Il caso Curiel*, «l'Unità», 21 aprile 1978.
- TAGLIACOZZO, ENZO, *L'uomo Colorni*, «Tempo Presente», n. 6, dicembre 1980.
- TRANFAGLIA, NICOLA, *Una vita intensa e divisa tra studio e cospirazione*, «Il Giorno», 26 novembre 197.
- VASSALLI, GULLIANO, *Ricordo di Angelo. Eugenio Colorni e la Resistenza romana*, in www.eugeniocolorni.it.
- ZAGARI, MARIO, *Pioniere della unità europea*, «Avanti!», 2 giugno 1974.

Fonti

Archivi della Fondazione Istituto Gramsci, Archivio Berlinguer, Politica Interna, b. 17, "Caso Curiel, 1978", 20/04/78.

Archivio Centrale dello Stato (ACS), Ministero dell'Interno (MI), Direzione Generale Pubblica Sicurezza (DGPS), Divisione Affari Generali e Riservati (AGR), Casellario Politico Centrale (CPC), Fascicoli personali, b. 1422, fasc. "Eugenio Colorni".

ACS, MI, DGPS, AGR, Ufficio confino di polizia, Confinati politici, Fascicoli personali, b. 271, fasc. "Eugenio Colorni".

ACS, MI, Divisione Polizia Politica, Fascicoli personali, b. 320, fasc. "Eugenio Colorni".

Archivio della Fondazione Giovanni Gentile, Fondo Giovanni Gentile, Corrispondenza, Lettere inviate a Gentile, "Colorni Eugenio", 19/09/1931 - 01/11/1933.

Gli Autori

Maria Romana Allegri dal 2001 è ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico e professore aggregato nella Facoltà di Scienze della Comunicazione della Sapienza Università di Roma, dove insegna Diritto dell'Unione europea e Diritto pubblico e dell'informazione. È inoltre responsabile di un modulo europeo Jean Monnet.

Salvatore Aloisio è ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, professore aggregato di Diritto pubblico e Diritto dell'Unione europea presso la Facoltà di Economia "Marco Biagi", Università di Modena e Reggio Emilia.

Fulvio Attinà è ordinario di Scienza Politica e professore Jean Monnet di Politica dell'Unione Europea nell'Università di Catania, dirige il Centro di Eccellenza Jean Monnet "EuroMed". Nel 2005-2007 è stato Presidente della Società Italiana di Scienza Politica. Ha insegnato in università straniere tra le quali Complutense di Madrid, Autonoma di Barcelona, Columbia University, New York University, ITAM di Ciudad de Mexico, Università Statale di Ekaterinburg, Università di Karachi, Chinese Academy of Social Sciences di Beijing e Università di Cracovia. I suoi ultimi libri sono *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, 2010 (co-autore); *La scelta del multilateralismo. L'Italia e le operazioni di pace*, Giuffrè, 2009; *Multilateral security and ESDP operations*, Ashgate, 2010 (co-editor); *The global political system*, Palgrave, 2011.

Luca Barbaini è dottore di ricerca in "Istituzioni, idee, movimenti politici nell'Europa contemporanea" presso l'Università di Pavia (2009) e cultore della materia in Storia del Cristianesimo e delle Chiese presso la medesima Università (2010). Luca Barbaini ha indirizzato i suoi studi verso tre dividersi filoni d'indagine, fra loro accomunati dall'interesse per la formazione intellettuale e religiosa delle élites cattoliche fra Ottocento e Novecento. In tale quadro si è occupato di istituzioni ecclesiastiche e del vissuto liturgico nei circoli modernisti, della presenza della organizzazioni cattoliche nelle università italiane, riservando una particolare attenzione alle "origini" culturali dell'europeismo cattolico dei primi anni Cinquanta. In merito a quest'ultimo tema, fra gli altri, si segnalano *Cattolicesimo, modernità, federalismo in Lodovico Montini*, in Federica Di Sarcina, Laura Grazi, Laura Scichilone (a cura di), *Europa vicina e lontana. Idee e percorsi dell'integrazione europea*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2008, pp. 51-60; *Limiti e potenzialità dell'esperienza dell'UNRRA nella prospettiva di Lodovico Montini*, in Daniela Felisini (a cura di), *Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea*, Bari, Cacucci Editore, 2010, pp. 23-48; *La "scelta" europeista di Lodovico Montini*, Working Papers, AUSE, 2010 *Il dibattito sull'idea d'Europa nelle riviste cattoliche italiane. Il caso di «Humanitas» (1946-1950)*, in Federica Di Sarcina, Laura Grazi, Laura Scichilone (a cura di), *Res Europae. Attori, politiche e sfide dell'integrazione europea*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2010, pp. 55-66.

Enrique Banus è professore di Letterature europee comparate e direttore del Centro di Studi europei all'Università della Navarra. Titolare di cattedra Jan Monnet ad Personam in Culture europee, membro del Gruppo di esperti della Commissione europea sul "Dialogo interculturale", dal 2007 è anche direttore del Master in Cultural Management presso la Universitat Internacional de Catalunya e dal 2009 è presidente internazionale della "European Communities Studies Association" (ECSA).

Claudio Bellia è ricercatore presso l'Università di Catania.

Carmen Bizzarri, già dottore e assegnista di ricerca, è docente a contratto di "Economia del turismo" presso la Facoltà di Economia nella Sapienza Università di Roma e di "Geografia Economica" presso la Facoltà di Economia dell'Università Europea di Roma. È autrice di numerose pubblicazioni ed una monografia. Ha partecipato a vari convegni nazionali ed internazionali.

Massimo Ciccarelli, laureato in Economia presso la Facoltà di Economia, Università "La Sapienza". Attualmente sta svolgendo un dottorato di ricerca in "Turismo sostenibile" alla Università degli Studi di Messina con tesi sugli incentivi pubblici per le strutture ricettive in Sicilia; è autore di alcune pubblicazioni.

Daniela Dalmaso è dottore di ricerca in *Storia del federalismo e dell'unità europea* presso l'Università di Pavia. Nel corso delle sue ricerche sull'integrazione europea si è focalizzata su un tema, la «questione femminile», e su un'area geografica, la Turchia. Ha pubblicato saggi brevi che intrecciano entrambe gli argomenti offrendo una chiave di lettura del presente che affonda le sue radici nella storia contemporanea.

Vera Teresa Foti è ricercatrice presso l'Università di Catania.

Oscar Garavello è professore ordinario di politica economica nella Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Parma (dal 1972) e nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Milano (dal 1976), ha insegnato anche nella Università Cattolica di Milano, Verona (Padova) e come docente di "Economie et Institutions Internationales" nell'Institut National de Statistique (ENSAE) di Parigi. Dean del Master in Banking and Finance for Development del Ministero degli Affari Esteri Italiano presso la Fondazione Finafrica (Milano), si è interessato di problemi macroeconomici internazionali con particolare riguardo ai paesi in via di sviluppo (debito estero, migrazioni, convergenza e relazioni commerciali).

Giuliana Laschi è professore associato presso l'Università di Bologna. Ha conseguito il dottorato di ricerca presso l'Istituto Universitario Europeo; è titolare di una Cattedra Jean Monnet ad personam in Storia dell'Integrazione europea, presso la Facoltà di Scienze Politiche "Roberto Ruffilli" dell'Università di Bologna, sede di Forlì. Insegna Storia dell'Integrazione europea e Storia delle Relazioni Internazionali. È Presidente scientifico del Punto Europa di Forlì. È autrice di numerose monografie e saggi sulla storia dell'integrazione europea. Il suo ambito di ricerca riguarda gli Studi Europei, in particolare la storia delle relazioni esterne e la storia della politica agricola comune. Il suo ultimo volume su questi temi, curato insieme a Mario Telò è *L'Europa nel sistema internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2009.

Luco Levi è professore di Scienza politica e di Politica comparata presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino, è attualmente anche presidente del Movimento federalista europeo e direttore della rivista "The Federalist Debate". Tra i suoi volumi più recenti segnaliamo *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005, *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, Torino, Celid, 2005 (in collaborazione con A. Mosconi), *Federalist Thinking*, Lanham, MD, University Press of America, 2008.

Francesco Maletto è ricercatore universitario, docente di economia applicata presso La Sapienza - Università di Roma, ha conseguito il Diploma di Studi Approfonditi e il Dottorato in Economia presso l'École des Hautes Études en Sciences Sociales - Paris, dove svolge corsi di economia dello sviluppo e dell'ambiente ed è chercheur attaché presso il CEMI (Centre Économique des Modes Industriels). Negli ultimi anni, presso il CEMI ha svolto ricerche e pubblicazioni sull'economia russa, sul mercato del petrolio e sul fenomeno della dutch disease, connesso all'esportazioni delle materie prime. Altre tematiche di ricerche e di pubblicazioni concernono il commercio internazionale nel contesto della mondializzazione, innovazione tecnologica e ambiente.

Nicoletta Parisi è professore ordinario di diritto internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania; Professore a contratto nell'Università Cattolica S.C., sede di Milano. Componente del collegio dei docenti del dottorato di ricerca in *Politiche europee: Diritto penale, diritto processuale e cooperazione giudiziaria* nell'Università degli Studi di Catania. Membro dell'*International Law Association* (e componente del suo *Human rights Committee* e dell'*Executive Committee* italiano); consulente giuridico di *Transparency International-Italia*; esperto della Commissione europea (Direzione generale Giustizia penale - Armonizzazione e mutuo riconoscimento); componente del comitato scientifico di *European Rights* (Fondazione Lisli e Lelio Basso). Direttore scientifico della collana "I Quaderni europei" (www.lex.unict.it/cde/quaderni_europei); membro della redazione di "Diritto del commercio internazionale" e del Consiglio di direzione di "Diritto comunitario e degli scambi internazionali". Autore di saggi, articoli e monografie di *diritto internazionale* (*Il finanziamento delle Organizzazioni internazionali*, Milano, 1986); di *diritto internazionale dei diritti dell'uomo* (*Nazioni Unite - La tutela dei diritti dell'uomo*, in U. Draetta - M. Fumagalli, *Organizzazione internazionale*, Milano, 2011, 3ª ed., p. 43 ss.; *Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali*

nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona, in *Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 653 ss.; *Principio di legalità e tutela dei diritti della persona nello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia"*, in L. Daniele, *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, p. 353 ss.; *Estradizione e diritti dell'uomo fra diritto internazionale generale e convenzionale*, Milano, 1993); di diritto umanitario (*Human Rights v. Delicta Juris Gentium. The Protection thereof through International Co-operation between Domestic Authorities and the International Criminal Court*, in "Human Rights and Dialogue of Civilizations", Qom, 2002, p. 211 ss., con D. Rinoldi; *International Governance between Participation and Legality. The call to justice. The Legacy of Gaudium et spes 40 Years Later*, in www.stthomas.edu/gaudium/, 2005); di diritto dell'integrazione europea (*Elementi di diritto dell'Unione europea - Parte speciale: il diritto sostanziale*, Milano, 2010, 3ª ed.; 2003, 2ª ed.; 1999, 1ª ed., con U. Draetta; *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia dell'Unione europea. Principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007, con U. Draetta e D. Rinoldi); di diritto penale internazionale ed europeo (*Argomenti di diritto penale europeo*, Torino, 2011, con A. Damato e P. De Pasquale; *Italian Report*, in A. Eser, O. Lagodny, Ch. Blakesley (Eds.), *The Individual as Subject of International Co-operation in Criminal Matters*, Baden-Baden, 2002; *La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, Padova, 1996); di diritto internazionale privato e processuale (*La sottrazione internazionale di minori da parte di un genitore: il diritto statunitense e la Convenzione dell'Aja del 1980*, in F. Mosconi e D. Rinoldi, *La sottrazione internazionale di minori da parte di un genitore*, Padova, 1988, p. 79 ss.).

Iuri Peri è ricercatore presso l'Università di Catania.

Giulio Peroni è ricercatore confermato in Diritto Internazionale presso l'Università degli Studi di Milano, è professore aggregato di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano – Bicocca ove è titolare anche del Modulo Jean Monnet "European Institutions: The Ec's involvement in tourism". È autore della monografia dal titolo *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo Wto e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, Giuffrè editore, 2005, p. XII-392, nonché di diversi saggi e note a sentenza, pubblicati dalle maggiori riviste nazionali di settore, relativi alle materie del diritto internazionale pubblico e privato nonché del diritto comunitario e dell'Unione europea. Ha, inoltre, partecipato, in veste di relatore, a diversi convegni su tematiche inerenti ai settori indicati.

Marcello Pierini è professore titolare della Cattedra Jean Monnet in European Law - Docente di Diritto sportivo e Diritto sportivo comunitario presso la Facoltà di Giurisprudenza e la Facoltà di Scienze Motorie dell'Università di Urbino "Carlo Bo".

Manuela Pilato è dottore di ricerca in Economia Agroalimentare presso l'Università di Catania.

Daniela Preda è professore associato di Storia contemporanea presso l'Università di Genova, dove insegna anche Storia delle relazioni internazionali. Cattedra europea Jean Monnet di "Storia e politica dell'integrazione europea" dal 1995, dal 2007 presiede l'Associazione universitaria di Studi europei (AUSE).

Ha pubblicato numerosi scritti, tra cui i volumi *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea* (Milano, Jaca Book, 1992); *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea 1952-1954* (Milano, Jaca Book, 1994); *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, in collaborazione con Ariane Landuyt (Bologna, Il Mulino, 2000); *L'europeismo in Liguria. Dal Risorgimento all'avvio dell'Europa comunitaria*, in collaborazione con Guido Levi (Bologna, Il Mulino, 2002); *Alcide De Gasperi federalista europeo* (Bologna, Il Mulino, 2004); *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, in collaborazione con Cinzia Rognoni Vercelli (Bologna, Il Mulino, 2005); *Da Genova all'Europa. La vocazione europea negli ambienti economici della Liguria nel secondo dopoguerra* (Genova, ECIG, 2006); *The Road Europe Travelled Along. The Evolution of the EEC/EU Policies and Institutions*, in collaborazione con Daniele Pasquinucci (Bruxelles, Peter Lang, 2010); *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea* (Padova, Cedam, 2010).

È professore ordinario di Storia contemporanea presso l'Università degli Studi di Genova. Cattedra Jean Monnet di "Storia e politica dell'integrazione europea", è presidente dell'Associazione nazionale di Studi europei (AUSE).

Franco Praussello è professore ordinario di Politica economica presso l'Università degli studi di Genova, attualmente è anche titolare di una cattedra Jean Monnet ad personam in "EU Economic studies", nonché coordinatore del Centro di Eccellenza Jean Monnet "Altiero Spinelli" presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Genova. Nel 2011 ha curato per la Franco Angeli il volume *Euro-Mediterranean Partnership in the Aftermath of the Arab Spring*.

Giulio Querini è professore ordinario di economia applicata alla Facoltà di Economia della Sapienza di Roma, dove ha diretto la Scuola di Specializzazione in diritto ed economia delle Comunità Europee. È stato membro del Comitato Economico e Sociale delle Comunità Europee Bruxelles, preside della Facoltà di Economia della Università di Cassino e docente di economia internazionale alla Pontificia Università Gregoriana. Ha pubblicato vari volumi di economia e oltre 100 articoli scientifici su riviste italiane e internazionali.

Miriam Rossi ha conseguito nel 2009 il Dottorato di ricerca in Storia delle Relazioni e delle Organizzazioni Internazionali presso l'Università del Salento. Titolare di un assegno di ricerca, collabora attualmente con la Cattedra di Storia delle Relazioni Internazionali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

Fabiola Safonte è dottoranda di ricerca presso l'Università di Catania.

Domenico Spampinato è assegnista di ricerca presso l'Università di Catania.

Giuseppe Timpanaro è professore associato presso l'Università di Catania. Dottore di ricerca in "Economia e Politica Agraria", attualmente è docente di Fondamenti di Politica Agraria, di Economia del mercato e marketing dei prodotti agroalimentari e di Marketing dei prodotti agroalimentari. È componente del Collegio dei docenti del Dottorato di Ricerca in "Economia Agroalimentare" ed è stato a lungo componente del collegio dei docenti del dottorato in "Sviluppo locale" presso l'Università di Catania. Svolge attività di ricerca scientifica su una molteplicità di tematiche, le principali delle quali riguardano l'Economia della produzione e la Politica agraria, con particolare riferimento all'analisi della politica agricola comune, all'analisi del mercato e dei prezzi dei prodotti agroalimentari; alle politiche agroambientali e di sviluppo rurale dell'UE; alle politiche di tutela e valorizzazione delle produzioni agroalimentari tipiche e di qualità. Collabora a numerosi programmi di ricerca, per alcuni dei quali detiene anche la responsabilità scientifica. È autore di oltre 80 pubblicazioni scientifiche, diverse delle quali frutto di comunicazioni o relazioni a convegni scientifici nazionali ed internazionali.

Jacopo Tognon è professore a contratto di Diritti Umani e Sport nel Diritto dell'UE presso l'Università di Padova e componente italiano del Tribunale Arbitrale dello Sport con sede a Losanna.

Angela Torelli è dottore di ricerca in Storia delle relazioni e delle organizzazioni internazionali. Collabora con la cattedra di Storia delle relazioni internazionali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Perugia. Angela Torelli, laureatasi a Perugia presso la facoltà di Scienza Politiche, titolo conseguito presso l'Università del Salento. È cultrice della materia per le cattedre di Storia del giornalismo e della comunicazione di massa e di Storia degli Stati Uniti. Attualmente collabora con la cattedra di Storia delle relazioni internazionali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Perugia. Nel 2011 ha partecipato alla LXIX conferenza annuale della Midwest Political Science Association con un intervento intitolato *The European Integration Process and Détente at the United Nations* e alla conferenza *Waging War, Making Peace, Crossing Borders* della Society for Historians of American Foreign Relations con un intervento intitolato *The Nixon Administration, the People's Republic of China and the United Nations*. È membro del Centro interuniversitario per la Storia delle organizzazioni Internazionali (Cisoi) e dello Shafr. Al momento la sua ricerca si concentra sull'analisi del rapporto tra Stati Uniti e Nazioni Unite durante l'Amministrazione Nixon.

Lorella Tosone è ricercatrice in Storia delle Relazioni Internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Perugia. Si occupa in particolare di storia delle organizzazioni internazionali e di storia della cooperazione allo sviluppo. Ha pubblicato *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, Padova, Cedam, 2008 e ha curato con Luciano Tosi il volume *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, Padova, Cedam, 2006.

Gaetana Trupiano è professore ordinario di Scienza delle finanze e di Economia della cultura nell'Università di Roma Tre, Facoltà di Scienze politiche. Ha insegnato nelle Università La Sapienza di Roma, Pescara, Teramo e Cassino. Numerose le supplenze, gli affidamenti e le docenze in master e dottorati di ricerca presso l'Università Roma Tre, l'Università di Catania, l'Università di Milano Statale, l'Università di Pavia. È responsabile da sei anni del Master in "Economia e valorizzazione delle istituzioni culturali", Università Roma Tre.

È stata visiting professor negli Stati Uniti, State University, Colorado, sede di Fort Collins; New York University; FMI e World Bank; in Polonia, Università di Lotz; in Olanda, University of Leiden; in Gran Bretagna, Treasury e Bank of England; in Francia, Ministère des finances, Océ e Banque de France. Ha curato l'edizione di numerosi volumi di Finanza pubblica e di Economia della cultura e ha pubblicato articoli in riviste scientifiche italiane ed estere su temi di natura istituzionale, finanziaria e fiscale.

Salvatore Simone Vaccaro è dottore di ricerca in Economia Agroalimentare presso l'Università di Catania.

Giulia Vassallo si è laureata in Lettere nel 2000, con una tesi in Storia dell'Europa (prof. Francesco Gui) ed ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Storia d'Europa nel 2005. Assegnista di ricerca dal 2008 al 2010, sta attualmente realizzando l'edizione critica online del Manifesto di Ventotene.

Fausto Vecchio è assegnista di ricerca presso l'Università di Catania.

Dario Velo è professore Ordinario di Economia e Gestione delle Imprese presso la Facoltà di Economia dell'Università di Pavia. Attualmente è membro del Conseil Universitaire Européen, presidente Onorario del Centro Studi sull'Unione Europea di Pavia, membro del Consiglio direttivo del CUEIM, presidente del Polo di Eccellenza Europea Jean Monnet, membro del Collegio Sindacale della Banca d'Italia in Roma, editor della rivista "The European Union Review", nonché direttore della Collana di Diritto ed Economia e co-direttore della collana di Economia e Gestione della Giuffrè Editore. È autore di 122 pubblicazioni scientifiche, di cui oltre un terzo a livello internazionale.

Angela Villani è ricercatore non confermato di storia delle relazioni internazionali presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Messina. Dottore di ricerca in Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Roma "La Sapienza" (2005), è stata titolare di un assegno di ricerca in Storia delle relazioni internazionali e docente a contratto di storia dell'integrazione europea presso l'Università di Messina dal 2006 al 2009. Ambiti di ricerca principali sono la storia dell'organizzazione internazionale, la storia dell'integrazione europea, la storia della cooperazione italiana allo sviluppo negli anni della guerra fredda.

È autrice di due monografie (*L'Italia all'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1965)*, Padova, Cedam, 2007, e *Un liberale sulla scena internazionale. Gaetano Martino e la politica estera italiana (1954-1967)*, Messina, Trisform, 2008) e di vari saggi e articoli.

È membro del comitato di redazione della rivista GROTIUS e del Centro Interuniversitario per lo Studio della Storia delle organizzazioni internazionali e dei processi e movimenti di cooperazione internazionale (CISOI) (www.cisoi.org).

Fabio Zucca è titolare della cattedra Jean Monnet di Storia dell'integrazione europea presso l'Università dell'Insubria. È direttore dell'Archivio Storico dell'Università degli Studi di Pavia nonché direttore del Centro interdipartimentale di ricerca e documentazione sulla storia del Novecento dello stesso Ateneo. Per la casa editrice "Il Mulino" ha pubblicato il volume *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea* (2001), con prefazione di Valéry Giscard d'Estaing e curato il libro *Europeismo e federalismo in Lombardia dal Risorgimento all'Unione europea* (2007). È autore del volume *Agostino Codazzi. Cartografo, geografo ed esploratore (1793-1859)* (1989) edito da "La Nuova Italia" nonché curatore e autore di altri libri e saggi di storia contemporanea e di archivistica.

