

Una incredibile avventura

A trent'anni da Maastricht

(1992 - 2022)



italiadecide

INDICE

INTRODUZIONE

di Anna Finocchiaro e Sesa Amici IX

Il Trattato di Maastricht nel percorso incompiuto dall'unione monetaria
all'unione politica

di Giuliano Amato 1

L'Europa dei Presidenti

di Marina Giannetto 5

L'Unione Europea tra passato e futuro

di Mariuccia Salvati 13

“La vera storia di Maastricht” di Gianni De Michelis

Limes “L'Italia tra Europa e Padania”, 3/1996 23

Intervento del sen. Giulio Andreotti

*Senato della Repubblica, XI Legislatura, 42ª Seduta pubblica,
Mercoledì 16 settembre 1992 (Antimeridiana)* 35

Ratifica ed esecuzione del Trattato sull'Unione europea con 17 protocolli allegato
e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio
1992

Senato della Repubblica, XI Legislatura, Doc. n. 153 41

Discussione - Orsini (DC), relatore

*Senato della Repubblica, XI Legislatura, 42ª Seduta pubblica, Mercoledì 16
settembre 1992 (Antimeridiana)* 51

Relazione di minoranza della 3ª Commissione permanente (Affari esteri,
emigrazione) (Relatore Vinci)

Senato della Repubblica, XI Legislatura, Doc. n. 153-Albis 65

| | |
|---|-----|
| Seguito della discussione - Migone (PDS) - Gangi (PSI) - Visentini (Repubb.) <i>Senato della Repubblica, XI Legislatura, 43ª Seduta pubblica, Mercoledì 16 settembre 1992 (Pomeridiana)</i> | 75 |
| Seguito della discussione e approvazione - Speroni (Lega Nord) - Granelli (DC) - Scognamiglio Pasini (Misto-PLI) - Salvato (Rifond. Com.) - Fanfani (DC) <i>Senato della Repubblica, XI Legislatura, 44ª Seduta pubblica, Giovedì 17 settembre 1992</i> | 99 |
| Relazione delle III Commissione permanente (Affari esteri e comunitari) (Relatore: Antonio Cariglia) <i>Camera dei deputati, XI Legislatura, Disegni di legge e relazioni, Doc. n. 1587-A.</i> | 121 |
| Seguito della discussione – Intini Ugo (gruppo PSI) – Salvadori Massimo (gruppo PDS) – Fava Giovanni Claudio (gruppo movimento per la democrazia: la Rete) – Bonino Emma (gruppo federalista europeo) <i>Camera dei deputati, XI Legislatura, Discussioni, Mercoledì 28 ottobre 1992</i> | 129 |
| Seguito della discussione e approvazione – Colombo Emilio, Ministro degli affari esteri – Tremaglia Mirko (gruppo MSI-destra nazionale) – Rutelli Francesco (gruppo dei verdi) <i>Camera dei deputati, XI Legislatura, Discussioni, Giovedì 29 ottobre 1992.</i> | 153 |
| APPENDICE – L'Europa dei Presidenti | |
| <i>Maastricht 1992-1993</i> | |
| FRANCESCO COSSIGA | |
| Allocuzione del Presidente Cossiga al pranzo offerto dall'«American Catholic University» <i>Chicago, 11 gennaio 1992</i> | 173 |
| Dimissioni del Signor Presidente della Repubblica a reti unificate <i>Palazzo del Quirinale, 25 aprile 1992.</i> | 174 |
| OSCAR LUIGI SCALFARO | |
| Discorso del Presidente Scalfaro all'Unione dell'Europa Occidentale <i>Visita di Stato in Belgio, Bruxelles, 5 marzo 1993</i> | 175 |

Risposta agli indirizzi di saluto rivolti al Presidente Scalfaro
Visita di Stato in Belgio, Bruxelles, marzo 1993 176

Intervento del Presidente Scalfaro al Parlamento Europeo
Strasburgo, 18 novembre 1993 179

Il processo di integrazione europea dopo Maastricht

OSCAR LUIGI SCALFARO

Messaggio inviato dal Presidente Scalfaro al Re di Svezia, Sua Maestà Carlo XVI Gustavo, al Presidente della Repubblica di Finlandia, Martti Ahtisaari e al Presidente della Repubblica di Austria, Thomas Klestil
Palazzo del Quirinale, 4 marzo 1994 185

Brindisi del Presidente Scalfaro al pranzo offerto dal Primo Ministro irlandese
Viaggio in Irlanda, 3-4 aprile 1995 186

Messaggio del Presidente Scalfaro al Re di Norvegia, Sua Maestà Harald V
Palazzo del Quirinale, 19 marzo 1999 188

CARLO AZEGLIO CIAMPI

Intervento congiunto del Presidente Ciampi con il Presidente della Repubblica Federale di Germania Johannes Rau al Seminario sul tema “L’Italia e la Germania in Europa”
Loveno di Menaggio (Como), 18 aprile 2002 189

Laudatio del Presidente Ciampi alla Cerimonia di conferimento all’euro del Premio internazionale Carlo Magno
Aquisgrana, 9 maggio 2002 194

Incontro del Presidente Ciampi con i Capi di Stato firmatari dell’articolo “Uniti per l’Europa” del 15 luglio 2005, L’identità dell’Europa
Dresda, 4 gennaio 2006 200

Le sfide dell’Europa

GIORGIO NAPOLITANO

Intervento, in occasione del Vertice di Riga. Il Futuro dell’Europa: punti di forza e di debolezza del progetto europeo; Mettere a fuoco gli sforzi, mantenere i valori, rafforzare le istituzioni
Riga, 10 aprile 2007 203

| | |
|--|-----|
| Lectio Magistralis del Presidente Napolitano all'Università Wilhelm von Humboldt. Sciogliere l'antico nodo di contrastanti visioni del progetto europeo. Far emergere una nuova volontà politica comune <i>Berlino, 27 novembre 2007</i> | 206 |
| Lectio Magistralis del Presidente Napolitano in occasione del conferimento della laurea Honoris Causa in "Politiche ed istituzioni dell'Europa". "L'Europa nel mondo di metà Novecento e nel mondo d'oggi" <i>Napoli, Università degli Studi "L'Orientale", 14 novembre 2009</i> | 220 |
| Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con il Collegio dei Commissari Europei in occasione del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea <i>Palazzo del Quirinale, 3 luglio 2014</i> | 229 |
| SERGIO MATTARELLA | |
| Intervento alla seduta solenne del Parlamento europeo <i>Strasburgo, 25 novembre 2015</i> | 235 |
| Brindisi in occasione della colazione con i capi di Stato e di Governo della UE per il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma. "Oltre il Trattato di Lisbona. L'Europa e l'affermazione dei suoi valori nel mutevole contesto internazionale" <i>Palazzo del Quirinale, 25 marzo 2017</i> | 241 |
| Intervento in occasione della seduta congiunta delle Camere per il Sessantesimo Anniversario dei Trattati di Roma: "I valori dell'Europa. Civiltà europea e unità d'Europa. Sette decenni di pace e democrazia nel Continente. Una scelta saggia e lungimirante" <i>Roma, 22 marzo 2017</i> | 244 |

Il volume che *italiadecide* pubblica per i soci e gli amici è dedicato, quest'anno, al trentennale della firma del Trattato di Maastricht, sulla cui ratifica ed esecuzione presentiamo documenti parlamentari e memorie.

Il volume si apre con i saggi di Giuliano Amato, Vicepresidente della Corte Costituzionale, che della stagione di Maastricht e della sua evoluzione è stato protagonista e testimone; di Marina Giannetto, Sovrintendente dell'Archivio Storico del Quirinale, che si avvale di materiale di studio e documentazione di prima importanza; di Mariuccia Salvati, *già* Professoressa di Storia contemporanea presso l'Università di Bologna, che mette a disposizione la sua competenza di accademica e studiosa di storia contemporanea. Le loro riflessioni permettono di leggere il contesto e le aspirazioni che condussero alla firma del Trattato e di riflettere sulle ragioni che segnano, a tutt'oggi, il non ancora compiuto percorso verso l'unione politica dell'Europa.

Siamo loro particolarmente grati per la disponibilità e la generosità con le quali hanno accolto il nostro invito.

Siamo altrettanto grati ad Antonio Casu, Capo del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati, e alla Biblioteca per la raccolta della documentazione parlamentare e la sua organizzazione; a Lucio Caracciolo, Direttore di Limes, per la pubblicazione del diario di Gianni De Michelis, apparso sulla rivista nel 1996.

italiadecide

INTRODUZIONE
DI ANNA FINOCCHIARO E SESA AMICI

italiadecide dedica questo volume al trentesimo anniversario dal Trattato di Maastricht in un tempo in cui ancora incompiuto è il percorso che deve condurre all'integrazione politica.

Un tempo che registra, insieme a segnali incoraggianti come quelli indotti dalla necessità degli Stati dell'Unione di contrastare pandemia e conseguente crisi economica, anche perduranti diffidenze e aperte contestazioni in nome delle sovranità nazionali.

Abbiamo inteso dunque con questo volume ricostruire, attraverso i saggi di Giuliano Amato, Marina Giannetto e Mariuccia Salvati il difficile cammino che portò alla firma del Trattato e che incrociò straordinari mutamenti geopolitici, rappresentando la caduta del muro di Berlino uno spartiacque decisivo sia per la riunificazione della Germania sia, più tardi, per l'opera di allargamento dell'Unione ai Paesi dell'est europeo.

Abbiamo collocato in appendice una densa e significativa rassegna di interventi dei Presidenti della Repubblica, di cui ringraziamo Marina Giannetto.

Il dibattito politico nazionale che ha accompagnato questo percorso è testimoniato nel volume dal visionario intervento di Vittorio Emanuele Orlando del 22 dicembre del 1947 in chiusura della seduta di approvazione della Carta Costituzionale, che abbiamo accompagnato con la testimonianza preziosa di quei giorni cruciali del diario di Gianni De Michelis, allora Ministro degli Esteri. Abbiamo completato fornendo stralci significativi del dibattito parlamentare che ebbe luogo tra il settembre e l'ottobre del 1992, in occasione della ratifica del Trattato.

In quel confronto, che troppo rimase ristretto alle aule parlamentari, emerse la consapevolezza delle classi dirigenti politiche del Paese che l'Europa era l'orizzonte entro cui rafforzare l'identità nazionale, la nostra idea di democrazia costituzionale. Colpisce come questioni brucianti nell'oggi furono affrontate con precisione e lungimiranza. Parlano infatti a noi, a trent'anni di distanza, gli interventi parlamentari che, anche con asprezza critica, ci richiamano alla cura del mondo, alla solidarietà che si fa relazione tra l'io e gli altri, alle disuguaglianze vecchie e nuove, alla necessità di crescita economica che sia base di una nuova convivenza tra i popoli.

Il ruolo che l'Italia svolse in quegli anni, nei precedenti e in quelli seguenti, sia nel corso della Conferenza di Nizza che, successivamente, in occasione del Trattato di Lisbona dà conferma di quella consapevolezza politica condivisa e giustifica il protagonismo italiano nella costruzione dell'Unione. Per questa ragione, contravvenendo all'ordine sistematico, abbiamo collocato nella prima parte del volume l'intervento, in sede di ratifica, del senatore Giulio Andreotti che, da Presidente del Consiglio, appose la firma italiana al Trattato di Maastricht.

Ciò che proponiamo non è solo dunque una ricostruzione del percorso che condusse a Maastricht, ma la necessità di riproporre il convincimento di un'Europa politica forte nelle sue radici, nelle sue ispirazioni democratiche, solidamente ancorata ai suoi valori di libertà, uguaglianza, solidarietà. Lo rafforzano i nessi di interdipendenza che la stessa pandemia ha proposto, ma anche il risorgere di nazionalismi che minano le libertà, calpestano la dignità umana e soffocano la democrazia, nonché il timore che accanto all'Europa, che abbiamo costruito ma non compiuto, un'altra ne sorga, che abbia altre stimmate e che minacci, proprio contraddicendolo, il difficile cammino verso l'integrazione politica.

Non stupisca dunque il titolo di questo volume: “una incredibile avventura” è l'espressione usata dal Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, in occasione dell'incontro del marzo 2000 con il Presidente della Commissione Europea Romano Prodi e il Consiglio dei Commissari Europei, per descrivere il cammino dell'Unione. Aggiungeva: “se uno l'avesse immaginata a tavolino, non si sarebbe mai svolta”.

Abbiamo scelto questo titolo perché ci pare dia il senso della straordinarietà del percorso europeo, che ha continuamente conosciuto arresti e ripartenze, ha mischiato utopie ed empirismi, che mai è stato interrotto e che vecchie e nuove ragioni ci inducono ancora a sostenere con responsabilità e determinazione.

IL TRATTATO DI MAASTRICHT NEL PERCORSO INCOMPIUTO DALL'UNIONE
MONETARIA ALL'UNIONE POLITICA
DI GIULIANO AMATO

La conferenza intergovernativa che portò al Trattato di Maastricht fu il crocevia nel quale si incontrarono sviluppi cruciali per la storia della nostra Unione. Fu, in ragione di ciò, la sede nella quale, da un lato arrivarono a maturazione livelli mai raggiunti nel processo di integrazione, ma dall'altro furono anche aperte falle, nello stesso processo, che si sarebbero allargate nel tempo e i cui prezzi, forse, stanno emergendo più ancora oggi che negli anni passati.

Negli anni precedenti, in particolare nei primi mesi del 1989, l'idea di una nuova conferenza intergovernativa aveva preso corpo a seguito del rapporto Delors (uscito in aprile) e quindi in funzione della proposta che usciva dal rapporto, quella di una unione monetaria fondata sulla moneta unica. Ecco la nuova meta che si dava al processo di integrazione, quella, di indubbio valore storico, di trasferire al livello europeo uno dei poteri storicamente più espressivi della sovranità nazionale, il potere di battere moneta. Ma lo si faceva, si badi, non per una ragione immediatamente ed eminentemente politica. Lo si faceva perché si vedeva, giustamente, nella moneta unica il completamento di quel mercato unico a cui si era lavorato nei decenni precedenti e al funzionamento del quale le economie nazionali potevano ancora apportare un'unica distorsione (una volta eliminate tutte le altre): l'uso della leva valutaria per alterare, nel mercato unico, il prezzo di prodotti nazionali altrimenti non concorrenziali. Sappiamo bene quanto se ne avvale l'Italia, esattamente per questo fine.

Ma quando, nel dicembre 1989, il Consiglio europeo di Strasburgo decise formalmente per la Conferenza intergovernativa finalizzata all'Unione monetaria, era avvenuto un fatto politico di straordinaria importanza, la caduta del muro di Berlino, che apriva la prospettiva dell'unificazione tedesca. In Europa erano molti, moltissimi, a ritenere irreversibile l'esistenza delle due Germanie: vuoi per il timore che ritornasse la Germania troppo potente e aggressiva dell'era post-bismarkiana e in questa chiave anche il nostro Altiero Spinelli arrivò a scrivere che essa poteva dotarsi di una politica coerente con la coscienza europea solo condannando il "rovinoso miraggio" dell'unificazione; vuoi vedendo nella divisione la punizione non eludibile per la colpa storica dei milioni di morti e di rifugiati provocati con

le guerre e gli stermini di massa, come avrebbe scritto, dall'interno della coscienza tedesca, Gunter Grass.

In un clima fortemente segnato da questi giudizi, gli stessi leader politici degli altri paesi europei accolsero inizialmente con cautela l'intenzione del cancelliere tedesco Helmut Kohl di procedere ad una unificazione immediata. Poi, anche grazie a un provvido intervento italiano che Gianni De Michelis raccontò in un suo articolo ora pubblicato in questa stessa sede, la posizione, soprattutto francese, si ammorbidì, ma di certo ne uscirono nuovi argomenti in vista della futura conferenza intergovernativa. Premetto subito che personalmente ritengo storicamente e politicamente sacrosanto che si sia assecondata la Germania in quel momento. Assecondare invece il clima di ostilità alla riunificazione avrebbe significato ignorare il radicamento nei valori dell'occidente liberaldemocratico che aveva preso a intervenire sin da quando la neonata repubblica federale era entrata nella Comunità, si era dotata di una dirigenza politica fortemente europeista, aveva espresso figure come Jurgens Habermas, e non solo, che di quel radicamento sarebbero stati protagonisti. Un processo, lo so, ancora in corso nel 1989, ma avviato e poi esteso in modo irreversibile.

Detto questo, rimaneva comunque la forza, se non altro economica, che la Germania già possedeva nel concerto europeo. E allora è più che comprensibile che la moneta unica apparisse utile, non solo per le ragioni espresse nel rapporto Delors, ma anche sul piano schiettamente politico, ai fini del contenimento di quel potere: ora ti riunifichi, Germania, ma rinunci al simbolo della tua forza economica, il marco, e al potere dominante che ha, fra le banche centrali, la tua Bundesbank. Fu un argomento, questo, che mise le ali alla proposta di unione monetaria e fece sì che poi, con il Trattato di Maastricht, arrivassero insieme l'euro e la Banca Centrale Europea, prima (e sinora unica) istituzione autenticamente federale nell'assetto di governo della nostra Unione.

Ma la riunificazione tedesca avrebbe anche potuto essere una rinnovata ragione per andare non solo all'unione monetaria, ma anche a quella politica, portando alla federalizzazione non della sola politica monetaria. E questa fu una prospettiva sostenuta, insieme all'Italia, dalla stessa Germania, il cui Ministro degli esteri, Hans-Dietrich Genscher, condivise con il nostro Gianni De Michelis, la proposta, fatta a Berlino nel marzo 1990, di una Conferenza intergovernativa per l'Unione politica. Partì da qui una vicenda che ebbe aspetti bizzarri di procedura istituzionale e provocò forti tensioni fra gli Stati membri, sino a un risultato finale, quello a cui si approdò a Maastricht, segnato dai chiaro-scuri e dalle contraddizioni di cui si diceva all'inizio.

La bizzarria istituzionale la si coglie nella distinzione, inizialmente tracciata, fra la ormai prevista Conferenza intergovernativa per l'Unione monetaria e una diversa

Conferenza intergovernativa che si occupasse dell'Unione politica. Un normale essere umano avrebbe trovato più naturale che una medesima Conferenza fosse investita di entrambi i mandati, salvo a trattarne – si suppone – in sedute diverse. Certo si è che nel giugno 1990 il Consiglio europeo riunito a Dublino lanciò la seconda Conferenza, destò, facendolo, la immediata e forte opposizione del Regno Unito della Signora Thatcher e la palla passò alla presidenza del semestre successivo, che fu italiana e che – va detto – fece il possibile e l'impossibile per arrivare al risultato. Convocò una riunione speciale e preliminare del Consiglio europeo alla fine di ottobre, spingendo per entrambe le unioni (monetaria e politica), ma dovendo constatare che sulla prima c'era già un sostanzioso accordo, sulla seconda c'erano idee di rafforzamento politico del livello europeo, ancora generali e comunque controverse. Ciò nondimeno arrivò al successo finale nel dicembre, con la convocazione delle due Conferenze.

Le Conferenze, che divennero ovviamente una Conferenza, si aprirono sotto la successiva presidenza lussemburghese e qui la perdurante diversità di vedute sull'unione politica divenne un dilemma, destinato a restare tale sino alla fine dei lavori, poi intervenuta sotto la presidenza olandese. Da un lato c'era chi vedeva l'unione politica come trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello europeo, come si stava facendo per quella monetaria. Dall'altro c'era chi proponeva una struttura tripolare, che affiancasse al polo comunitario, con le sue preesistenti competenze più, in capo alla costituenda Banca Centrale, la politica monetaria, due nuovi poli per le nuove missioni comuni di carattere politico, Ma qui le missioni comuni dovevano tradursi non in un trasferimento di competenze, bensì nel coordinamento delle politiche nazionali e quindi nella trasformazione dell'esito di tale coordinamento in decisioni comuni.

Il confronto fu acceso e nonostante la forte presa di posizione della Commissione – che parlò di rischi di disgregazione se fosse passato l'assetto tripolare – questo rimase saldamente sul tappeto e fu quello che, alla fine, fu approvato a Maastricht. Nasceva così, al fianco della Comunità, l'Unione europea, costruita – avrebbe detto il Ministro degli esteri inglese Douglas Hurd – come un tempio a tre pilastri: la Comunità con le sue competenze ne era il primo pilastro, la politica estera comune il secondo, l'area di libertà, sicurezza e giustizia il terzo.

Difficile da allora fu far capire ai nostri interlocutori (e non solo a loro) che la Comunità e l'Unione erano due cose diverse (la duplicità fu poi eliminata dal Trattato di Lisbona). Quello che tutti capirono, però, era che al metodo comunitario si affiancava ora un metodo decisionale profondamente diverso, che non partiva, a differenza del primo, dalle proposte formulate dalla Commissione in nome dell'interesse europeo, ma partiva dalle posizioni nazionali e aveva come soluzione il compromesso fra i rispettivi interessi. Un metodo – si aggiunga – che

non riguardava soltanto i due nuovi pilastri, ma veniva fatto entrare nello stesso primo pilastro, giacché ad accompagnare l'euro c'era, bensì, la politica monetaria centralizzata, ma le politiche economiche e fiscali che dovevano garantire la stabilità della nuova moneta rimanevano nazionali ed erano assoggettate a un coordinamento, caratterizzato sia pure da un forte ruolo della Commissione.

Il Trattato di Maastricht è rimasto come uno dei punti più alti del nostro processo di integrazione. Ed è giusto che sia così, vista la forza unificante che ha non solo per i mercati, ma per la vita di ogni cittadino l'uso di un'unica moneta. Insieme a questo, però, quel Trattato ci ha anche dato la codificazione a largo raggio del metodo intergovernativo, che col passare del tempo ha acquisito sempre maggiore spazio e – quel che è peggio – è divenuto l'autostrada su cui hanno preso a correre interessi nazionali sempre più confliggenti con l'interesse europeo e sempre più restii a cercarlo e quindi a trovarlo. In ciò, la Commissione, che era ed è secondo il metodo comunitario titolare esclusiva della proposta che conta, è divenuta nella prassi, anche se non sempre, una sorta di segretariato generale del Consiglio. Sappiamo tutti che la pandemia ha portato di necessità ad una parziale inversione di tendenza. Ma non ci si chiuda nella retorica di ciò che questo pure ha significato e si resti attenti agli effetti perduranti dell'intergovernativismo e del sottofondo che esso ha eccitato.

Non posso non ricondurre a questo stesso sottofondo le contestazioni di cui è sempre più oggetto il primato del diritto europeo nelle aree in cui i Trattati lo hanno previsto, in nome della supremazia, sempre e ovunque, del diritto nazionale. Certo i casi della Polonia e dell'Ungheria sono quelli che più si segnalano su questo terreno. Ma non possiamo ignorare che anche la Corte Costituzionale tedesca ha contestato, definendole *ultra vires*, decisioni della Corte di Giustizia europea ed ha attribuito a se stessa l'ultima parola sui temi su cui ciò sarebbe accaduto. Mentre il Consiglio di Stato francese ha affermato, in termini generali, la supremazia della sua Costituzione. Tutto si tiene.

Per coloro che non hanno mai smesso di condividere la visione e l'ispirazione di quanti si batterono, a Maastricht, per l'unione politica c'è ancora molto da fare.

L'EUROPA DEI PRESIDENTI

DI MARINA GIANNETTO

Nel gennaio del 1952, in un momento in cui si era appena iniziato a preparare il terreno che avrebbe condotto alla Conferenza di Messina e ai successivi Trattati di Roma – il trattato di Parigi, istitutivo della prima Comunità Europea, la CECA, non era infatti ancora stato ratificato –, Alcide De Gasperi interveniva alla radio con lucida lungimiranza politica e forte speranza nel futuro europeo. “*Non vi parlerò dell’Italia – proclamava De Gasperi che, nei giorni complessi compresi tra il 13 giugno e il 1° luglio 1946, aveva svolto le funzioni di Capo provvisorio dello Stato – ma dell’Europa e non dell’Europa di ieri e di oggi, ma dell’Europa di domani, di quell’Europa che vogliamo ideare, preparare e costruire*”¹.

Svoltasi dal 1° al 3 giugno 1955 all’indomani del fallimento dell’accordo sulla Comunità Europea di Difesa, la Conferenza di Messina avrebbe segnato un momento importante nella ripresa del processo di costruzione delle comunità europee. La *Dichiarazione di Messina*, con la quale la Conferenza si concluse, enunciò alcuni tra i principi e gli intenti fondamentali che avrebbero condotto i sei paesi fondatori alla firma dei Trattati di Roma nel 1957, istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l’energia atomica (Euratom).

L’Italia ebbe, come è noto, fin dagli inizi un ruolo decisivo nella costruzione del processo di integrazione europea, nel solco di una tradizione di pensiero e di cultura politica che ha annoverato, tra i suoi esponenti più significativi, Giuseppe Mazzini – con la *Giovine Europa* sottoscritta a Berna il 14 marzo 1834 dagli esuli della Giovine Italia e di analoghe associazioni sorte in Polonia, Germania, Svizzera, Francia –, di una tradizione, dicevo, che ha annoverato, ancora, tra i suoi esponenti più significativi, Carlo Cattaneo, Alcide De Gasperi, Altiero Spinelli.

Del resto già nel contesto internazionale della guerra fredda, il Presidente Einaudi – fondatore nell’ottobre del 1947 del Movimento federalista europeo insieme a Ferruccio Parri, Piero Calamandrei e Gaetano Salvemini, attento all’Unione Europea Federalista di Alcide De Gasperi, Carlo Sforza ed Ezio Vanoni,

¹ Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Segreteria generale, Documenti sulla politica internazionale dell’Italia, Serie A, *Europa occidentale e Unione Europea, Il “Rilancio dell’Europa”. Dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma (2 aprile 1955 – 25 marzo 1957)*, a cura di A. Varsori, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Roma, 2017, oltre ad una imponente selezione di documenti e carteggi che testimoniano il compiersi del processo che nel 1957 condusse alla firma dei Trattati, cfr. A. Varsori e F. Lefebvre D’Ovidio, *Introduzione*, pp. IX – XLII.

convinto sostenitore dell'adesione dell'Italia al processo di integrazione europea – sosteneva l'uropeismo della politica estera italiana con una partecipazione “ravvicinata” alla vita dei movimenti federalisti.

Anche la biografia istituzionale di Segni – negli anni dell'esperienza al vertice dello Stato – ci restituisce l'immagine di esponente di spicco dell'ala moderata della Democrazia cristiana, coerentemente “bipolare”, sia in politica estera sia in politica interna, e dunque deciso assertore della necessità di un Occidente coeso attraverso una partnership con la Nato e di un'unificazione europea strettamente connessa a una «sinergia euro-americana». Convinto europeista, fautore di un'unione europea intesa come rinascita spirituale del vecchio continente, fedele interprete dell'uropeismo democristiano precedentemente tracciato da De Gasperi, Adenauer e Schuman – e il Premio Carlo Magno, conferitogli ad Aquisgrana nel maggio 1964, ne costituì il solenne riconoscimento, Segni, che il 25 marzo 1957, da Presidente del Consiglio, aveva firmato, congiuntamente al ministro degli esteri Gaetano Martino, i due Trattati di Roma che istituirono e disciplinarono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), fu assai fermo nel mantenere proficue relazioni con tutti i maggiori partner europei, fra cui la Francia di de Gaulle, nonostante il veto opposto da de Gaulle nel gennaio del 1963 alla domanda di adesione inglese alla Comunità Europea. Allora, anche il Presidente Gronchi, nel suo intervento alla cerimonia di apertura del Congresso del Movimento Europeo, svoltosi a Roma il 10 giugno 1957, aveva sostenuto con forza *“L'integrazione economica ha una grande importanza, e così pure gli accordi particolari nei vari settori, ma l'Europa non sarà Europa e non conterà di nuovo nel mondo fino a che essa non avrà acquistato l'unità politica, cioè fino a che non avrà raggiunto un modo di vedere, almeno nelle linee generali, concorde di fronte ai problemi del mondo. Ecco perché io faccio appello a voi come ho fatto sempre appello all'opinione pubblica dei vari paesi, non perché abbia sfiducia nell'opera dei governi, ma perché la loro azione, svolgendosi su un terreno diverso e assai più difficile, è necessariamente più lenta. Ora coloro i quali possono operare sull'opinione pubblica per creare una nuova coscienza sono proprio i parlamentari, sono proprio gli uomini politici ed i partiti che potrebbero avere una grande funzione in questa nuova formazione dell'Europa. Il passato, è vero, non ci autorizzerebbe a grandi speranze. Tutte le internazionali hanno finito per fallire al loro scopo. Ma vorrei aggiungere che probabilmente – senza lasciarci tentare da una filosofia della storia forse brillante ma poco profonda nel considerare gli avvenimenti – se le internazionali hanno fallito, ciò è perché esse hanno avuto il loro fondamento quasi esclusivo su interessi parziali di classe o comunque di natura economica, cioè di settore. Le solidarietà vere non si creano su un terreno di divisione e di contrasto*

- concludeva il Presidente - . *Noi dovremmo cercare di alimentare e di rendere più consapevole una coscienza unitaria*".

E su tali temi – europeisti e atlantisti – Segni imperniò con forza ed estrema chiarezza l'intero suo discorso in occasione del giuramento, avvenuto l'11 maggio 1962, ma anche il discorso di ringraziamento pronunciato in occasione del conferimento, ad Aquisgrana il 7 maggio 1964, del Premio Carlo Magno, "solenne riconoscimento all'opera che il mio Paese, scriveva Segni, ha svolto e intende svolgere affinché l'unione dell'Europa diventi una realtà. Essa è accresciuta dal sentimento che con la nobile iniziativa dei Premi Carlo Magno si rende un prezioso servizio alla causa europea, confortando e spronando quanti in essa credono, come io fermamente credo".

Allora, il Presidente sottolineò come la costituzione dell'Europa, che andava intesa come "una armonica entità politica, economica e sociale", fosse portatrice "di una sola civiltà coesa nei valori di libertà, giustizia, ordine e progresso; forza materiale e morale insieme, capace di garantire la propria sicurezza, ma aperta al mondo esterno, anzi protesa verso di esso ed efficace strumento di pacificazione".

I decennali della Conferenza di Messina e successivamente della firma dei Trattati di Roma, da ultime le celebrazioni del 2015 e del 2017, hanno offerto ai Capi dello Stato l'occasione per svolgere riflessioni, comunicazioni e interventi sulla importanza centrale di questi momenti nel quadro della storia del processo di integrazione europea, nei suoi aspetti politici, giuridico-istituzionali ed economico-sociali.

Nel corso di viaggi e visite di Stato, di partecipazione a vertici europei e a cerimonie di firma di trattati e accordi di cooperazione, i Presidenti della Repubblica avvalendosi con forza del proprio "potere di messaggio" hanno percorso nei loro interventi le tappe di un processo centrato su taluni snodi emblematici: la creazione della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) nel 1957 fino all'attuale Unione Europea; l'eredità dei Trattati di Roma in campo economico, l'evoluzione del Mercato comune europeo dalle disposizioni originarie dei Trattati fondativi fino al progetto di Mercato unico e di Unione Economica e Monetaria lanciati negli anni della presidenza di Jacques Delors alla Commissione europea (1985-1995); l'evoluzione dell'azione comunitaria negli ambiti del lavoro, dell'occupazione, dell'istruzione e formazione, dell'inclusione sociale; il nesso tra la questione dell'identità e della cittadinanza europea e il tema della legittimità democratica dell'UE; le sfide attuali

e future che attendono l'UE, dalla questione migratoria al tema della coesione all'interno dell'Unione².

Gli strumenti della interlocuzione presidenziale, i discorsi, gli interventi e le interviste, i comunicati stampa, i messaggi, le lettere, i richiami e i moniti, costituiscono un insieme di risorse che documenta e rappresenta il pensiero e l'azione dei Presidenti, nei confronti dell'Europa, del processo di integrazione europea e delle politiche europeiste del nostro Paese, ai quali si è appena accennato. Rimane ancora da aggiungere che l'ampio catalogo delle svariate manifestazioni del "potere di esternazione" del Presidente emerge anche – e con forza – dalla complessa dialettica conoscitiva che, come vedremo, si svolge fra il Presidente e il Paese. Una dialettica, le cui tappe costituiscono momenti significativi di quella intensa attività di "pedagogia presidenziale" svolta dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle funzioni che la Costituzione gli assegna di rappresentante dell'Unità nazionale e di garante della Costituzione, e in questo caso mi riferisco a ciò che attiene ai vincoli derivanti al nostro Paese "dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"³.

I Presidenti della Repubblica iniziano subito dopo la nomina ad incontrare la società civile nel corso di udienze e visite che costituiscono una parte importante del dialogo e della complessa dialettica conoscitiva che si svolge fra il Presidente e il Paese.

Momento significativo di quella che è stata definita attività di "pedagogia presidenziale", asse portante dell'esercizio della funzione presidenziale di rappresentanza dell'unità nazionale, l'incontro con gli Italiani costituisce una tappa significativa di un percorso inteso a conoscere meglio l'Italia e a farla conoscere meglio agli Italiani.

Entro le coordinate di questi processi, che sono di educazione alla cittadinanza, di tutela delle memorie del nostro Paese, di incentivazione delle pratiche di conservazione e valorizzazione delle fonti per la storia nazionale e locale, si inserisce una poderosa attività di pedagogia costituzionale dettata dalla consapevolezza della forza espressiva insita nella interlocuzione presidenziale che, nella forma dei "Discorsi", veicola con grande efficacia i principi e i valori, gli ideali e gli obiettivi, le "regole del buongoverno" giudicate essenziali per il bene del Paese. Gli stessi che, nel quadro delle prerogative costituzionali del Capo dello Stato, in partico-

2 Negli anni compresi tra il 2005 e il 2009, nella collana intitolata Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, "Quaderni di documentazione", Nuova Serie, nn. 9-18, sono stati editi i volumi che pubblicano "Discorsi e Messaggi" del Capo dello Stato Enrico De Nicola e dei Presidenti della Repubblica Luigi Einaudi, Giovanni Gronchi, Antonio Segni, Giuseppe Saragat, Giovanni Leone, Alessandro Pertini. Tali discorsi sono oggi interamente pubblicati, unitamente ai cinque volumi di "Discorsi, messaggi ed interviste" del Presidente Francesco Cossiga e ai discorsi di Scalfaro, Ciampi e Napolitano nel Portale storico della Presidenza della Repubblica, all'indirizzo <https://archivio.quirinale.it/aspr/discorsi>

3 In particolare, l'articolo 117, 1° comma, introdotto dall'art.3 della legge costituzionale, n. 3 del 2001.

lare della funzione di rappresentanza dell'unità nazionale – nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione sociale e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica –, animano ogni forma di esternazione del Capo dello Stato.

Indirizzati ad un pubblico ampio e poliedrico nella sua composizione, gli interventi dei Presidenti manifestano il processo graduale di sviluppo e di elaborazione delle idee guida che ispirano la riflessione dei Capi dello Stato, una riflessione certamente stimolata ed arricchita dal numero elevatissimo di incontri con esponenti della società civile del nostro Paese, e sperimentano pratiche di comunicazione che, non solo contribuiscono a restituire al sistema di comunicazione un ruolo centrale nell'interpretazione delle *policies* che connotano ciascun mandato presidenziale, ma possono anche promuovere la conoscenza della nostra storia proprio grazie alla forza e al valore della interazione instaurata tra il Presidente, il suo pubblico e la società nelle sue diverse forme organizzative.

La sedimentazione diacronica di queste fonti ufficiali consente altresì di seguire le tappe che hanno segnato le politiche dei Governi e le Agende dalla Diplomazia italiana, sin agli esordi della nostra Repubblica, per disseminare nel mondo della politica e della società civile gli ideali e i principi del pensiero europeista, ancora oggi di grandissima rilevanza e attualità, fondati sul rigetto della guerra, sulla soluzione pacifica delle controversie, sull'inclusività e sulla coesione sociale, sul superamento delle barriere sia commerciali che fisiche, sull'apertura verso i vicini e verso il mondo. E questo nonostante che la “costruzione europea” non solo sia stata scossa da momenti di crisi, di una forza tale da imprimere allo slancio europeista veri momenti di stallo, quali sono stati la crescita economica incerta, la sfida delle migrazioni, la Brexit, l'irrompere di populismi e nazionalismi, sino a giungere a una progressiva perdita di consenso negli anni più recenti, quale mai si era registrata in passato; ma sia stata anche segnata dalla necessità di recuperare la capacità di rispondere ad istanze provenienti dal Paese, sicurezza, prosperità, libertà – dal bisogno e dalla paura –, e dalla “scommessa...dell'elaborazione di un'identità europea che possa riempire il vuoto avvertito da molti, i quali avvertono che le loro identità tradizionali sono messe in discussione e reagiscono con un'istanza di chiusura nazionalistica (non “patriottica”, si badi, che sarebbe ben altra cosa)”⁴.

⁴ Così M. Luciani, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, “Nomos. Le attualità nel diritto”, n. 2 del 2018, il quale rileva “tutto quanto tocca l'Unione riguarda anche l'Europa intera, sia perché l'Unione ne è la parte più cospicua, sia perché (sebbene non si sappia ancora per quanto) il diritto dell'Unione ha oggi un ruolo egemonico e paradigmatico, sia perché (come ha osservato Luther) vi sono legami assai stretti fra l'area (più piccola) dell'Unione e quella (più grande) del Consiglio d'Europa”. Cfr. inoltre le relazioni presentate al Convegno *Passato, Presente, Futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, organizzato dalla Fondazione Paolo Galizia l'11 e 12 maggio 2018, inteso a riflettere sui temi del costituzionalismo e dell'integrazione europea in una prospettiva giuridica.

Si è detto del vasto catalogo di strumenti di interlocuzione adottato nel corso dell'esercizio delle funzioni presidenziali. Imponente la sedimentazione dei discorsi dedicati dai Capi dello Stato, in particolare i Presidenti Carlo Azeglio Ciampi, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, ai temi europei nel corso di impegni al Quirinale, di viaggi di Stato, di visite in Italia e all'Estero. Di questi si pubblica una densa e significativa rassegna, utile a leggere in sequenza diacronica le posizioni assunte dai Capi dello Stato in merito alle questioni europee.

Nel corso della Presidenza Ciampi, ma il ritmo sostenuto ha segnato anche i successivi mandati, si registravano 59 visite in Europa, 84 incontri al Quirinale con Capi di Stato europei, 58 con personalità dell'Unione Europea. Reiterate le visite alle Istituzioni europee⁵. Altrettanto numerosi gli interventi, con oltre trenta messaggi centrati sul tema dell'integrazione europea e 50 allocuzioni aventi come tema centrale l'Europa, tra questi l'intervento in occasione del conferimento della laurea honoris causa dell'Università di Lipsia (luglio 2000); l'intervento all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (settembre 2000); l'intervento in occasione dell'incontro-dibattito sul futuro dell'Europa con gli studenti presso il Centro Jacques Delors di Lisbona (dicembre 2001); la *laudatio* in occasione del conferimento all'euro del Premio Carlo Magno (Aquisgrana, maggio 2002); l'intervento all'Università Humboldt di Berlino (giugno 2003); i discorsi pronunciati al Parlamento europeo ed alla Commissione europea (settembre-ottobre 2003); l'intervento in occasione del conferimento della laurea di dottore in diritto civile dell'Università di Oxford in occasione della visita di Stato nel Regno Unito (marzo 2005); il brindisi e l'allocuzione in occasione del conferimento del Premio Carlo Magno (Aquisgrana, maggio 2005); l'intervento alla Scuola Normale Superiore di Parigi in occasione del conferimento del Dottorato honoris causa (giugno 2005); l'intervento al Parlamento Europeo (luglio 2005); gli articoli sul tema dell'integrazione europea, dal febbraio 2000 sulla *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, al febbraio 2006 su *il Sole 24 Ore*. A questi si univano tre lettere ai Capi di Stato dei Paesi fondatori (novembre 2002, novembre 2003, maggio 2005), tre lettere ai Capi di Stato dei Paesi dell'Europa centrale (settembre 2000, aprile e giugno 2001), una lettera ai Capi di Stato dei Paesi di nuova adesione (settembre 2003),

5 Ci si riferisce alle visite alla Commissione europea nel marzo 2000; all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nel settembre 2000; al Parlamento Europeo e alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nell'ottobre 2000; al Parlamento europeo e alla Commissione nel settembre-ottobre 2003; nuovamente al Parlamento europeo nel luglio 2005; agli incontri al Quirinale, cinque volte (dal 1999 al 2004) il Presidente della Commissione Europea Prodi; due volte il Presidente del Parlamento europeo (Cox nel marzo 2004 e Borrell Fontelles nell'ottobre 2004); cinque volte (dal 2002 al 2005) il Presidente della Convenzione Europea Giscard d'Estaing; agli incontri con i Presidenti di tre Commissioni del Parlamento Europeo (Affari Costituzionali nel maggio 2001, Mercato Interno nell'aprile 2003, Affari Esteri nell'ottobre 2003), e con varie delegazioni di partiti del medesimo Parlamento, Cfr. Archivio storico della Presidenza della Repubblica, *Carlo Azeglio Ciampi, Relazione di fine settennato*, Palazzo del Quirinale, 2006.

una lettera (per il tramite del Presidente Iliescu) ai Capi di Stato dell'Europa Centrale (maggio 2004).

L'UNIONE EUROPEA TRA PASSATO E FUTURO
DI MARIUCCIA SALVATI

Si troverà in questo Quaderno il testo completo del discorso tenuto da V. E. Orlando in chiusura dell'ultima seduta dell'Assemblea Costituente (22 dicembre 1947). Qui ne riproduco il brano finale, che, per il suo carattere quasi *visionario*, è particolarmente adatto ad annunciare il racconto successivo.

[22 dicembre 1947]

Presidente Terracini. Ha facoltà di parlare l'onorevole Orlando Vittorio Emanuele. (*L'assemblea in piedi applaude lungamente*).

Orlando. [...] Fino ad oggi abbiamo innanzi agli occhi lo Stato nazionale, originato nel secolo XVI, subito dopo il medio evo, sulla base della sovranità esclusiva, dei rapporti interni, dei rapporti internazionali: abbiamo, dunque, una comunità di Stati senza che fra essi esista un vero e proprio coordinamento giuridico. Ora, per effetto di questa tremenda rivoluzione che stiamo attraversando, questo tipo di Stato va a tramontare; e vi si sostituirà una forma di superstato. Quale? Non si fa l'indovino nella storia. [...]

Di fronte a questo nuovo tipo di Stato che sorge l'Italia è preparata a tutti i sacrifici, anche a quello della orgogliosa affermazione della sovranità assoluta; ma — sia detto ben alto! — ad una sola condizione: alla condizione, cioè, che questi limiti debbano valere pure per gli altri, per tutti gli altri. [...]

Orbene, anche quando questi destini che oggi si annunciano si compiranno, il nuovo sentimento, che potrà nascere, non sopprimerà l'antico; ed è questo il lato, direi, mistico di questa evoluzione creatrice dell'umanità [...]

Visionario, possiamo ben dire, soprattutto per quella apertura ad una *forma di vita statale più ampia* (l'Europa), senza per questo perdere l'attaccamento alla patria (...e alla regione). Visionario, ma anche *concreto*, perché, come è stato osservato⁶, “il ricorrente paragone che Orlando fa tra Assemblea Costituente e Parlamento” lascia pensare che egli riconoscesse alla prima il prezioso carattere che era proprio del secondo, cioè l'unità politica nazionale. In fin dei conti quell'Assemblea, pur in condizioni politiche difficilissime,

6 M. Gregorio, *V.E. Orlando alla Costituente*, in “Nomos”, 3, 2017, p.11.

“riuscì nel compito cui era chiamata, ossia quello di dare al paese una Costituzione che non fosse di questo o quel partito, ma una costituzione in cui l’Italia, tutta l’Italia potremmo dire parafrasando Orlando, poteva riconoscersi. E vi riuscì perché non si arenò sul conflitto ideologico, ma – come i veri Parlamenti – dimostrò di saper coniugare idealità e buon senso, elaborazioni teoriche e pragmatica capacità di ricercare il compromesso.”

I

Torneremo sull’argomento Costituzione. Intanto procediamo cronologicamente seguendo l’altro percorso qui ricostruito, apparentemente meno ambizioso, cioè la crescente integrazione economica europea: dunque, le tappe che – attraverso la creazione di organismi come CECA, CEE, la caduta delle barriere doganali e allargamenti successivi – portano a Maastricht e al Mercato Unico.

E qui ci soccorre un altro testo, molto brillante, compreso in questo volume: quello delle *Memorie* di Gianni De Michelis (*La vera storia di Maastricht*, anni 1989-1992); da ritenere, soprattutto, il brano seguente, relativo al momento della scelta di spostare il progetto europeo dal terreno politico a quello economico. Come annota De Michelis: “Il cuore del Trattato di Maastricht è senza dubbio la moneta unica europea” e aggiunge:

“Delors rovescia il ragionamento di Spinelli: mentre i federalisti classici puntavano tutto sulla costituzione politica – con il risultato di scatenare il fuoco di sbarramento degli Stati nazionali – Delors considera che il modo migliore per avvicinare l’integrazione politica è di approfondire e rendere irreversibile l’integrazione economica e monetaria.”

Si noti la contrapposizione tra i federalisti (i politici) e i fautori dell’integrazione economica, su cui torneremo nella seconda parte. Il progetto di Unione monetaria, comunque, non si sarebbe realizzato – come racconta ancora De Michelis - se non fosse intervenuto il crollo del Muro di Berlino a sconvolgere gli equilibri (politici) mondiali, dando il via a quello che sarà lo scambio geopolitico implicito nel *Trattato di Maastricht*: la riunificazione della Germania in tempi rapidi, in cambio della europeizzazione del marco (fissata per il 1° gennaio 1999), essendo la Germania consapevole che “la riunificazione tedesca non sarebbe stata possibile senza il consenso dell’Europa”. Da ritenere anche quanto De Michelis riferisce circa il ruolo dell’Italia, pronta ad aprire uno spiraglio verso la riunificazione della Germania, che egli così commenta:

“Io credo che con Maastricht noi abbiamo messo in moto un meccanismo che rende alla maggioranza dei tedeschi più conveniente stare dentro l’Europa che tentare nuove avventure solitarie. La fuoriuscita dal processo di integrazione europea è diventata per la Germania molto più costosa. Basta questa considerazione, credo, per valutare l’importanza storica di quel Trattato, che prima o poi dovrà sfociare nell’integrazione politica del nostro continente.”

Teniamo a mente questa tappa dell’unificazione (il marco come moneta unica europea) perché rappresenta – come prevedeva De Michelis - un tassello essenziale per arrivare all’altro passaggio complementare: quello della integrazione costituzionale europea, che sarebbe avvenuta, mediante l’assunzione del *Trattato sulla costituzione europea come parte integrante del Trattato di Maastricht*, in occasione della conferenza intergovernativa di Nizza.

Questa ebbe inizio il 14 febbraio 2000⁷, e si concluse il 10 dicembre dello stesso anno, con un accordo su una serie di questioni istituzionali e di altri punti, come il monitoraggio dei diritti e dei valori fondamentali in seno all’Unione e il rafforzamento del sistema giudiziario della stessa UE. Sulla base della dichiarazione allegata al trattato di Nizza, il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 decise di organizzare una *Convenzione europea sul futuro dell’Europa*, un organo straordinario e temporaneo incaricato di trovare una soluzione ai problemi di natura istituzionale non risolti dal Trattato di Nizza: presidente V. Giscard d’Estaing e vicepresidenti G. Amato e Jean-Luc Dehaene. Frutto dei lavori del Consiglio europeo di Laeken (2001-2003) è stata una revisione dei trattati fondativi della UE nota come *Costituzione europea*, ma che formalmente si chiama *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*: il documento, oltre a consolidare i trattati esistenti, includeva alla fine anche la *Carta dei diritti fondamentali*. Protagonista italiano della costruzione europea in tutta questa fase fu Giuliano Amato, di cui si veda anche il denso saggio in *Europa* (vol. I)⁸.

Dopo l’arresto del processo di ratifica imposto dalla vittoria dei no ai referendum in Francia e Paesi Bassi (2006) e in vista delle elezioni europee del 2009 del Parlamento europeo, si arrivò al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, noto anche come *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull’Unione europea (Maastricht) e il trattato che istituisce la Comunità europea*. Come è scritto nei documenti ufficiali, il *Trattato di Lisbona*, entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fonda-

7 Rinvio a M. Salvati, 7 dicembre 2000. *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*. “L’Europa dei diritti: una utopia?” in *Calendario civile europeo*, a cura di A. Bolaffi e G. Crainz, Donzelli, Roma 2019, pp. 367-76.

8 G. Amato - N. Verola, *Libertà, democrazia, stato di diritto*, in AA.VV., *Europa, un’utopia in costruzione*, I, Treccani, Roma 2018, pp. 1-19.

mentali, anche attraverso “l’attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati”.

Sulle importanti ricadute istituzionali e giurisprudenziali di questo passaggio abbiamo le parole di Elena Paciotti, magistrato e già deputata al Parlamento Europeo:

“La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, tempestivamente redatta e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, ha avuto progressivamente un impatto rilevante sia sulla giurisprudenza sia sull’attività delle stesse istituzioni europee: in particolare, il Parlamento europeo ha adottato la Carta come punto di riferimento per i suoi rapporti annuali sulla situazione dei diritti fondamentali nell’Unione, per i quali si è avvalso della rete di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali (uno per ciascun paese membro), creata appositamente dalla Commissione su richiesta dello stesso Parlamento”.⁹

Tuttavia, per comprendere appieno il significato della presenza della “Carta dei diritti fondamentali” tra i documenti aventi valore giuridico nell’Unione Europea (e l’eco in essa della Costituzione italiana) è opportuno ritornare ancora al momento costituente della nostra Repubblica, cioè al discorso che aveva aperto la seduta antimeridiana della già citata storica giornata finale: quello dell’on Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione.

22 dicembre 1947. Seduta antimeridiana dell’Assemblea Costituente.

Presidente Terracini. L’ordine del giorno reca: Votazione finale a scrutinio segreto della Costituzione della Repubblica italiana. Ha facoltà di parlare l’onorevole Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.

Ruini, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Onorevoli colleghi, con la seduta di poche ore fa il compito dell’Assemblea Costituente può dirsi adempiuto. [...]

I «principi fondamentali» che sono sanciti nell’introduzione, e che possono sembrare vaghi e nebulosi, corrispondono a realtà ed esigenze di questo momento storico, che sono nello stesso tempo posizioni eterne dello spirito, e manifestano un anelito che unisce insieme le correnti democratiche degli «immortali principi», quelle anteriori e cristiane del sermone della montagna, e le più recenti del manifesto dei comunisti, nell’affermazione di qualcosa di comune e di superiore alle loro particolari aspirazioni e fedi.

Nella enunciazione dei diritti e doveri dei cittadini, se la Francia, che ha una tradizione superba di tali dichiarazioni, ha potuto rimettersi ad esse, noi, che non l’abbiamo,

⁹ Elena Paciotti, *L’Agenzia dell’Unione Europea per i diritti fondamentali*, pubblicato in *Le scommesse dell’Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, a cura di G. Bronzini, F. Guarriello, V. Piccone, Roma, Ediesse, 2009.

siamo tenuti a formulare noi, per la prima volta, questi diritti e doveri. Lo abbiamo fatto non senza vantaggi e passi avanti; e qui le esigenze etico-politiche hanno ceduto il posto alla tecnica più precisa e concreta. Nessuna altra Carta costituzionale contiene un sistema così completo e definito di garanzie di libertà, ed alcuni istituti non sono privi di novità [...]. Per il suo tecnicismo giuridico-costituzionale (e per la struttura e l'architettura dell'intera Costituzione) la nostra Carta è una cosa seria.

Nessuno si deve scandalizzare se nei testi costituzionali è entrata — ormai da tempo — la nota dei rapporti economici. Le direttive che noi abbiamo formulato aprono, con la maggior adeguatezza possibile, la via a progressive riforme verso quella che deve essere ormai, lo abbiamo detto nel primo articolo, la democrazia basata sul lavoro; [...] Perdonatemi se ho creduto necessario rivendicare non solo le ombre, ma le luci della Costituzione. Si è fatto il possibile: nessuna altra Carta ebbe una più minuta preparazione; nessuna fu più a lungo discussa; per nessuna si è fatto con maggior completezza il punto, e si è condotto quasi un esame di coscienza di tutti i problemi più gravi del momento. [...]

Quando oggi voteremo, il largo suffragio che daremo alla nostra Costituzione attesterà che, malgrado i dissensi e le lacerazioni, è scaturita dalle viscere profonde della nostra storia, la convergenza di tutti in una comune certezza; il sicuro avvenire della Repubblica italiana. (*Vivissimi, generali applausi*)."

Ciò che qui interessa rilevare è la consapevolezza, da parte del Presidente della Commissione, della *novità* del lavoro svolto e del testo prodotto. E, certamente, l'aspetto più innovativo, sostenuto ed evidenziato dall'on. Ruini, che aveva presieduto la Commissione per la Costituzione, è rappresentato dalla scelta di costruire una sezione speciale e iniziale, che, con il titolo *Principi Fondamentali* (artt. 1-12), precede, in maniera originale, ma in continuità progressiva, l'articolazione del testo costituzionale (artt. 13-139) laddove nell'antecedente caso francese (1946, dopo la bocciatura referendaria della bozza proposta dalla Assemblea Costituente del 1945) ci si era limitati a riprendere e aggiornare la storica *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789. Tutti i 12 principi fondamentali meritano uno studio particolare, ma una attenzione speciale deve essere riservata ai primi quattro, in cui le stesse parole chiave (diritti inviolabili, doveri, lavoro, solidarietà, dignità, eguaglianza) si rimandano l'un l'altra, contribuendo alla costruzione di un vero e proprio specifico lemmario costituzionale, che ritroveremo in parte anche nella Costituzione europea.

Le costituzioni che seguirono nei paesi europei furono quelle della Germania (occidentale), 1949, e poi quelle dei paesi che negli anni '70 si diedero una forma democratica, cioè Spagna, Portogallo, Grecia. Per tutti, la Costituzione italiana ha rappresentato un testo ispiratore, soprattutto per il contenuto di quella sezione.

Perché e come – viene da chiedersi in sede storica – questo ‘miracolo’ accade proprio in Italia? Come arriva, inoltre, nella nostra Costituzione e, soprattutto, nei *Principi fondamentali*, quella parola, *lavoro*, che prima era apparsa solo nella Costituzione di Weimar (ma nella sezione economica)? La risposta sta nei nomi e nelle vite di gran parte dei costituenti, come pure nell’entusiasmo con cui al ministero della Costituente (retto da Pietro Nenni, con l’aiuto, tra gli altri, del giovane giurista M. S. Giannini) venne preparato il lavoro delle Commissioni, nonché per il ruolo di alcune singole personalità.

Non dimentichiamo poi che la battaglia antifascista era stata una dura scuola non solo sul terreno militare, ma anche su quello ideologico, visto che il tema del lavoro era stato un cavallo di battaglia dei fascismi, anche se in quei regimi aveva lo scopo di inquadrare le masse, non di emanciparle. Occorreva ora rovesciare quella prospettiva e fare del *lavoro* un terreno di emancipazione, di conquista dei *diritti* della persona e della famiglia, oltre che di quelli sindacali. In questo aiutava anche una tradizione costituzionale risalente: quella di Weimar¹⁰, la prima costituzione in cui compare il lavoro come diritto. Sarà poi C. Mortati a pubblicare proprio alla vigilia della Costituente il primo studio dedicato in Italia, dopo il secondo conflitto mondiale, alla Costituzione di Weimar¹¹.

Sul terreno internazionale – cercando a ritroso le tracce del futuro cambiamento giuridico-filosofico, ancor prima che politico – la storiografia segnala la convergenza nel 1936-37 di alcuni passi di *realpolitik* e di orientamenti ideali tra F.D. Roosevelt e E. Pacelli (futuro pontefice e allora segretario di Stato vaticano), ma anche il varo della Costituzione irlandese del 1937, in cui compare per la prima volta il diritto al lavoro; a seguire troviamo, nel 1941, il lancio rooseveltiano delle “quattro libertà” (di *parola*, dal *bisogno*, di *fede*, dalla *paura*), che a sua volta incrociava il filone cattolico minoritario della filosofia *personalista* di Mounier e di *umanesimo integrale* di Maritain¹². Il sincretismo filosofico del nuovo umanesimo accompagnò anche l’affermarsi, nei nuovi testi costituzionali europei del II dopoguerra (e prima ancora nei documenti preparatori, quali, nel mondo di ispirazione cattolica, il Codice di Camaldoli del luglio 1943), della centralità della *persona*, che avrebbe sostituito l’individuo «astratto» della tradizione dell’89 come soggetto dotato di diritti.

10 Per un racconto più disteso, rinvio al mio *Weimar*, in M. Salvati (a cura di), *Luoghi di memoria*, Treccani, Roma 2020.

11 C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Roma 1946 (volume n. 15 della Collana Testi e documenti costituzionali).

12 Cfr. A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza 1988.

II

Torniamo ora alla *Carta dei diritti fondamentali*, proclamata il 7 dicembre 2000 ed entrata con poche modifiche a far parte nel 2004 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In essa i capitoli sui diritti fondamentali sono elencati e svolti in questo ordine: Dignità – Libertà – Uguaglianza – Solidarietà – Cittadinanza – Giustizia, che rappresentano l'insieme dei valori sulla base dei quali è possibile candidarsi per far parte dell'Unione¹³. Il richiamo esplicito, nel testo, alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sancisce il riconoscimento della condivisione di un “modello costituzionale europeo”, cioè la progressiva convergenza delle esperienze nazionali nel segno della *democrazia costituzionale* quale forma politica propria e specifica dell'Europa. È un passaggio che unisce i diversi Stati europei attorno ad un nucleo di valori condivisi: sono i valori che danno il titolo ai sei capitoli della Costituzione europea, ma sono anche quelli contenuti nelle rispettive costituzioni nazionali (ricordiamo che già gli allargamenti della Comunità Economica Europa negli anni '80 a Spagna, Portogallo e Grecia avevano richiesto come condizione ai paesi candidati il varo di una costituzione nazionale imperniata sul rispetto dei diritti umani, libertà e dignità dell'uomo).

Possiamo dire che in ciascuno dei sei capitoli in cui è suddivisa la materia costituzionale della *Carta* è impressa la storia stessa dell'Europa del '900.

Cap. I Dignità (artt. 1-5). Il ricordo della Shoah e in genere dei genocidi del XX secolo segna la prima parola: quel termine *Dignità* a cui è intestato il primo capitolo della Costituzione europea. Una primazia che ha il suo precedente nella *Legge fondamentale della Repubblica Federale tedesca* (maggio 1949) nella quale l'art 1 recita appunto “1. La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla”. Analogamente, a futura memoria, anche l'art. 1 della Costituzione europea recita: “La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.”

13 Così recita il Preambolo in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (“Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 18.12.2001): “/«I popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. / Consapevole del suo patrimonio morale e spirituale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. /»».

Cap. II Libertà (artt. 6-19) Anche per la parola *libertà*, come in tutte le costituzioni europee, non si tratta solo di *libertà di* (libertà in senso positivo), ma anche di *libertà da* (libertà come non impedimento, sicurezza, ecc.).

Cap. III Uguaglianza (artt. 20-26). Si può senz'altro affermare che questo articolo echeggi il noto articolo 3 della Costituzione Italiana. A questo diritto si collega anche il rispetto per le diversità (culturale, religiosa, linguistica), la parità tra donne e uomini, nonché i diritti del minore, degli anziani, delle persone con disabilità.

Cap. IV Solidarietà (artt. 27-38). È in questo capitolo che compare il tema *del lavoro* e dei lavoratori, che nella nostra Costituzione ha, come si è visto, non solo una collocazione eccezionale nei Principi fondamentali, ma anche una sua versione peculiare e unica.

Cittadinanza (artt. 39-46). Qui si contempla il diritto di voto ed eleggibilità al Parlamento europeo, alle elezioni comunali; diritto ad una buona amministrazione, diritto di accesso ai documenti, a un mediatore europeo, nonché diritto di petizione e di libertà di circolazione e di soggiorno.

Giustizia (artt. 47- 50): diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale; presunzione di innocenza e diritti della difesa; principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene.

Il richiamo esplicito alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri sancisce il riconoscimento dell'esistenza di un *modello costituzionale europeo*, cioè la progressiva convergenza delle esperienze nazionali nel segno della democrazia costituzionale quale forma politica propria e specifica europea. Si tratta di una conquista storica importante, soprattutto perché quel documento può essere invocato da un sistema di Corti europee a difesa di diritti dei cittadini europei.

Come si è anticipato, dopo la vittoria dei no ai referendum di Francia e Olanda (2006), si arrivò comunque al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007¹⁴, noto infatti come *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea (Maastricht) e il trattato che istituisce la Comunità europea*. Come è scritto nei

¹⁴ Nelle *Modifiche del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea* ("Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea", 17.12.2007) il testo seguente sostituisce il secondo capoverso sopra citato: "Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello stato di diritto; ..."

documenti ufficiali, il *Trattato di Lisbona*, entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso “l’attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati”.

Al di là della valutazione sulle prospettive future di questo testo (in termini di validità, efficacia, condivisione), rimane il fatto che si tratta di una delle vette più alte della cultura costituzionale europea. Soprattutto, il richiamo esplicito alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri sancisce il riconoscimento dell’esistenza di un *modello costituzionale europeo*, cioè la progressiva convergenza delle esperienze nazionali nel segno della democrazia costituzionale quale forma politica propria e specifica europea, fino a delineare - come ha scritto S. Rodotà - un *altro* spazio, un’altra idea di *confine*¹⁵.

15 Rodotà, S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari 2012, p.28.