



1 A G O S T O 2 0 1 8

Passato e presente in dialogo sul futuro
dell'Europa. Quasi una antologia.

di Lorenza Violini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Passato e presente in dialogo sul futuro dell'Europa. Quasi una antologia.*

di Lorenza Violini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: **1.** *Bisogna conoscere il passato per capire il presente e orientare il futuro* (Tucidide). **2.** Pace, apertura internazionale e sovranità limitata: l'unità di intenti dei Padri costituenti e dei Padri fondatori dell'Europa. **2.1.** Il "generale postulato pacifista" e le sue diverse accezioni. **2.2.** Il principio costituzionale di non isolamento dal (interdipendenza del) circuito internazionale. **2.3.** Il comune ripudio del dogma della sovranità. **3.** L'Europa nei lavori della Assemblea Costituente: assonanze e dissonanze rispetto all'idea dell'Europa unita. **3.1.** La risposta di Ruini all'intervento dell'On. Bastianetto: " *Però, raccogliendo alcune impressioni*". **4.** Figure rappresentative delle diverse concezioni di integrazione europea presenti dentro e fuori l'Assemblea Costituente. **4.1.** Il primo Spinelli e la sinistra. **4.2.** Il gruppo dei cattolici: L'ispiratore (Sturzo) e il realizzatore (De Gasperi). Una postilla di Aldo Moro. **4.3.** La visione dell'Europa negli scritti di Luigi Einaudi. **5.** *Cominciare dalla politica e non dall'economia* (Einaudi): un insegnamento da non dimenticare.

1. *Bisogna conoscere il passato per capire il presente e orientare il futuro* (Tucidide)

L'Europa di oggi sta vivendo una serie di tensioni che rischiano di minarla dalle radici, mettendone in discussione la sua stessa esistenza. Fenomeni quali la crisi economica, da cui ci si è appena distanziati, la rinascita dei nazionalismi, la lontananza percepita tra le istituzioni europee (gli "eurocrati") e i cittadini, le riforme dei Trattati, gli egoismi nazionali, i populismi: tutto sembra concorrere a rendere l'odierna faccia dell'Europa particolarmente corruciata. La prospettiva storica, in questo contesto, può essere utile solo se serve a riscoprire le radici comuni dell'Europa, quelle che ne hanno determinato la nascita, e a guardare con sufficiente distacco il presente, nella sua estrema complessità. E' con questo spirito che ci si può accingere a svolgere il tema di questo scritto, in cui si prendono in considerazione sia il momento costituente italiano sia quello europeo.

E, invero, l'età delle Costituzioni e i primi passi dell'integrazione europea sono ricchi di suggestioni poiché le grandi sfide di oggi erano già presenti, *in nuce*, agli albori di questa nostra epoca e hanno trovato in quegli anni prime e pur parziali risposte. Il merito va sicuramente ascritto ai grandi protagonisti del tempo che avevano davanti ai loro occhi problemi analoghi ai nostri: comprendere che cosa significasse "uniti

* Intervento al Convegno "Processi costituzionali in Europa. Questioni e prospettive", Roma, 1 giugno 2018, organizzato in occasione dei 15 anni online di federalismi.it.

nella diversità”¹, ripensare al dogma della sovranità contemperandola con la valorizzazione delle identità e delle tradizioni nazionali, impostare un processo di integrazione su forti basi valoriali ma improntato al realismo e alla pazienza di chi sa guardare lontano, ben oltre i propri interessi immediati.

Le risposte di allora non possono ovviamente essere le risposte di oggi ma possono offrire spunti di riflessione. Anche oggi, come allora, c’è bisogno di riscoprire il senso della interdipendenza tra le Nazioni e le relative forme, come prefigurato da Struzo e da Calamandrei², tendendo presente che, nel mondo sempre più globalizzato, la difesa delle istanze nazionalistiche può essere funzionale al consenso elettorale, ma non è spendibile all’interno del sistema giuridico mondiale che sempre più interconnette gli interessi particolari degli Stati agli interessi della comunità internazionale e dei complessi regimi ultrastatali.

Occorre, poi, riscoprire il fondamento politico/ideale dell’integrazione Europea, che nel corso della storia ha finito con il confondersi con l’integrazione economica in una sorta di eterogenesi dei fini, secondo cui il mezzo economico scelto per raggiungere l’unità europea ha messo in ombra l’iniziale scopo, che era – innanzitutto – politico. E, così come agli albori dell’Unione si progettavano nuove forme istituzionali che gradualmente avrebbero dato i loro frutti, anche oggi è urgente riconfigurare gli strumenti del *federalizing process* per renderlo conforme a quello “speciale” federalismo europeo di cui tanto ci ha parlato Giovanni Bognetti³ e che deve comporre la tendenza alla centralizzazione con il nuovo principio costituzionale

¹ In questo senso, si leggano anche le parole di Papa Francesco in occasione della visita al Parlamento Europeo nel 2014: “Il motto dell’Unione Europea è *Unità nella diversità*, ma l’unità non significa uniformità politica, economica, culturale, o di pensiero. In realtà ogni autentica unità vive della ricchezza delle diversità che la compongono: come una famiglia, che è tanto più unita quanto più ciascuno dei suoi componenti può essere fino in fondo sé stesso senza timore. In tal senso, ritengo che l’Europa sia una famiglia di popoli, i quali potranno sentire vicine le istituzioni dell’Unione se esse sapranno sapientemente coniugare l’ideale dell’unità cui si anela alla diversità propria di ciascuno, valorizzando le singole tradizioni; prendendo coscienza della sua storia e delle sue radici; liberandosi dalle tante manipolazioni e dalle tante fobie. Mettere al centro la persona umana significa anzitutto lasciare che essa esprima liberamente il proprio volto e la propria creatività, sia a livello di singolo che di popolo». Il tema evocato era ben presente a don Luigi Sturzo che, quanto all’*unità*, ricordava: “le federazioni non si fanno sulla carta, ma devono nascere da interessi morali e materiali, secondo lo sviluppo storico di ciascuna di esse (...) quel che crea l’Europa non è una geografia vista su carte dai diversi colori, ma una tradizione una storia una cultura e un sistema economico” (L. Sturzo, *L’ordine internazionale e l’Italia*, in *L’Italia e l’ordine internazionale*, Einaudi, Torino, 1946, 202-203) quanto alla *diversità* che si riscontra, ad esempio, nella grande linea spartiacque tra nord e sud, metteva in luce come “la nuova Europa che verrà non potrà sviluppare la propria personalità senza tener conto del mondo spiritualmente e storicamente diverso che è nel sud che bagna le sponde del mediterraneo, dove ancora oggi con notevole effetto si sentono gli echi di Atene e di Roma, di Siracusa e di Cartagine, di Tessalonica e di Alessandria, Cesarea, Bisanzio, Gerusalemme. Solo gli ignoranti possono sorridere di queste evocazioni”. La citazione è tratta da A. GIOVAGNOLI, *Luigi Sturzo. La comunità internazionale e l’Europa*, in C. LACAITA (a cura di), *Grande guerra e idea di Europa*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 119.

² Vedi *infra*, note nn. 24 e 45.

³ G. BOGNETTI, *Lo speciale federalismo dell’Unione Europea*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001. In riferimento al federalizing process europeo, si veda da ultimo B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012.

europeo della sussidiarietà⁴. Analogamente, occorre affrontare il tema del rapporto tra politica e moneta, tema caro a Luigi Einaudi il quale, da par suo, non ha mai pensato di anteporre la prima alla seconda⁵ e ha sempre ricordato come il passaggio all'Unione politica non poteva essere il prodotto automatico di aggregazioni parziali di funzioni, pur incrementali.

Che dire, infine, di fronte alla deriva in senso burocratico che rischia di delegittimare le istituzioni europee, spegnendo ogni entusiasmo e passione per il disegno europeo? Anche su questo bruciante problema il passato può insegnare ed è utile risentirne la voce. Diceva infatti Alcide De Gasperi in un noto discorso del 1951: “Se noi costruiremo soltanto amministrazioni comuni, senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà nazionali si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore, rischieremo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale. Potrebbe anche apparire ad un certo momento una sovrastruttura superflua e forse anche oppressiva quale apparve in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero”⁶.

Se, dunque, lo sguardo al passato – secondo l'insegnamento di Tucidide – è in grado di offrire qualche spunto per conoscere il presente e per progettarne, di conseguenza, il miglioramento, può essere opportuno mettere a fuoco alcuni principi ideali che si riscontrano nei due processi costituenti – quello nazionale e quello europeo – e alcune delle idee che ne hanno accompagnato la realizzazione secondo il

⁴ In riferimento alla importanza della sussidiarietà nella dimensione europea si permetta di rinviare a L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *I principi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli, 2001, pp. 95 ss. Sul ruolo della sussidiarietà nel sistema europeo ma anche nazionale, si veda in particolare A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007. In riferimento alla rilevanza di tale principio all'interno del federalizing process europeo e nazionale, cfr. anche L.P. VANONI, *Federalismo, Regionalismo, Sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2009 ma anche (da ultimo) B. VIMERCATI, *Natura e strumenti della better regulation Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁵ “Da tempo esistono unioni internazionali amministrare da tecnici che limitano la sovranità degli Stati (la Croce rossa, l'unione postale, l'unione per la tutela della proprietà industriale, dei marchi di fabbrica, della proprietà letteraria ecc.). Dati i buoni risultati conseguiti da tali unioni tecniche, si pensò di estenderne il principio ad altre materie, creando così il Fondo monetario internazionale, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità europea di difesa. Tutti questi sono tentativi che dimostrano buona volontà, a patto che non siano fini a se stessi, ma implicino a breve scadenza il passaggio alla federazione politica”. Così U. MORELLI, *L'Unificazione Europea*, in www.luigieinaudi.it, 2010. Come testi di riferimento vengono qui indicati: L. EINAUDI, *La Società delle Nazioni e il governo delle cose. Gli ideali di un economista*, in *La Voce*, Firenze, 1921, pp. 219-227, e ID., *Tipi e connotati delle Federazioni*, *Discorrendo di Comunità europea di Difesa*, in *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino, 1956, pp.62-84.

⁶ A. DE GASPERI, *La politica europea. Discorso di Alcide De Gasperi all'Assemblea del Consiglio d'Europa*, Strasburgo, 10 dicembre 1951, in www.storiadc.it. Sempre in questa sede lo statista mostrava di essere cosciente, analogamente ad Einaudi, delle inevitabili implicazioni politiche di un progetto anche inizialmente solo economico.

pensiero di quelle personalità che, ancora oggi, noi consideriamo dei padri, cioè dei generatori di culture e di prassi, e di cui il presente è figlio.

Tali personalità hanno contribuito a forgiare la stoffa di quel compromesso costituzionale di cui tanto si è parlato come della chiave di lettura dei processi dell'epoca. Essi sono confluiti in un filone unitario partendo da radici culturali anche radicalmente differenti e ciononostante, sorprendentemente, non si sono votati alla reciproca distruzione. Si è trattato, invece, più che di un compromesso nel senso deteriore del termine, di una convergenza verso concreti interessi comuni nell'ambito di una assise, la nostra Assemblea Costituente che è stata, secondo la definizione di Stefano Rodotà, “ un luogo di riconoscimento reciproco di forze e tradizioni diverse, che dovevano trovare assai più di un punto d'equilibrio tra le loro diverse posizioni”⁷.

Di conseguenza, sempre secondo Rodotà, “la categoria del compromesso tante volte adoperata per descrivere l'esito del lavoro costituente appare inadeguata e in definitiva povera. Non tanto per un suo uso spregiativo, di svalutazione dell'intero prodotto costituzionale. Ma perché anche nella sua accezione democraticamente più forte, quella kelseniana di un compromesso indissociabile dal processo democratico, si rivela lontana da quella che fu la vicenda reale. Nel lavoro costituente non vi era nessun segno di una maggioranza intenzionata ad imporre agli altri un proprio esclusivo punto di vista. Fortissima invece era la consapevolezza della necessità di un confronto incessante, d'un dialogo nel quale ciascuno non doveva soltanto rivelare l'identità propria ma ritrovare i tratti comuni con quella altrui”⁸. E, ancora una volta, queste parole confermano l'importanza di guardare al passato per costruire il presente.

2. Pace, apertura internazionale e sovranità limitata: l'unità di intenti dei Padri costituenti e dei Padri fondatori dell'Europa.

Dovendo parlare della concezione dei Padri Costituenti sul futuro delle istituzioni europee, un possibile punto di partenza è offerto dall'intima connessione tra l'ideale di pace presente nella Assemblea (ed espressamente richiamato nell'art. 11 della Carta costituzionale) e lo stesso ideale che ha mosso i padri fondatori dell'Europa; un valore condiviso in entrambi i contesti sia sul piano sostanziale sia su quello metodologico. Invero, strettamente connesso al tema astratto e generico della pace quale strumento per la conservazione della stessa, è presente nel dibattito giuridico e politico del tempo il progetto concreto volto a favorire la nascita di organismi internazionali a ciò deputati. Questo modo di tenere collegati

⁷ S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 11.

⁸ S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione.....cit.* , p.12



L'affermazione del grande principio con il relativo strumento pratico riecheggia nella Dichiarazione Schumann, che segue di pochi anni l'approvazione della Costituzione. Infatti, se il nostro art. 11 segna, tra i principi fondamentali, il passaggio ad una nuova concezione dei rapporti internazionali e della sovranità, la Dichiarazione Schumann⁹ collega il perseguimento della pace con la creazione di un organismo che veda la gestione comune di uno dei più importanti focolai di guerra, ossia la produzione del carbone e dell'acciaio da parte di Francia e Germania¹⁰.

Accanto al valore della pace come cardine del nuovo ordine nazionale ed europeo, altri sono i temi discussi in quegli anni. A livello nazionale, tra i molti principi che venivano elaborati, due sono direttamente riconducibili all'art. 11: da un lato, il ripudio del nazionalismo e l'apertura alla dimensione internazionale e, dall'altro, un forte ripensamento del concetto stesso – evidentemente connesso al primo – della sovranità, la cui dimensione assolutistica viene unanimemente considerata l'origine culturale delle dittature e dei conflitti che da essa sono poi stati originati.

Che, almeno in Italia, vi sia una stretta connessione tra le tre tematiche (pace, adesione ad un ordine internazionale e limitazioni della sovranità) è di solare evidenza ed emerge sia dai dibattiti dentro l'Assemblea e le sue Commissioni sia dal contesto di idee e di pensieri che li hanno nutriti¹¹. Sono gli anni che vanno dalla fine della guerra alla conclusione dei lavori della Costituente e che si presentano, dunque, come una fucina di nuove idee e di nuovi scenari.

⁹ Il cui indubbio valore fondativo ha fatto sì che J. Weiler ne parlasse come de “la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'Europa”. Cfr. M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 18.

¹⁰ Come si legge nella Dichiarazione di Schumann, il primo scopo ideale da raggiungere mediante l'Unione dei popoli europei fu la necessità di garantire la pace. La Dichiarazione di Schumann non si limita a descrivere l'ideale della pace tra popoli europei in termini general/ideali (“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche”) ma si esprime anche in termini puntuali/specifici (in riferimento cioè al conflitto Francia/Germania): “La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime”.

¹¹ Essi si estendono alle soluzioni che verranno prefigurate per risolvere il problema degli assetti istituzionali del continente. I nostri Padri costituenti, infatti, in quanto uomini del loro tempo, erano ben consci dell'importanza dei legami politici internazionali tra Nazioni nel quadro di ridefinizione degli equilibri mondiali successivo alla seconda guerra mondiale e avevano altresì in mente progetti concreti che nel tempo precedente si andavano elaborando sia per la dimensione internazionale sia, più concretamente, per il futuro dell'Europa. Basti pensare, tra i molti, al Manifesto di Ventotene elaborato tra il 1941 e il 1942 ma anche a tanti altri documenti e interventi che vanno da quegli anni alla fine dell'Assemblea costituente e oltre, fino cioè a quegli anni Cinquanta che vedranno la nascita delle vere e proprie prime istituzioni europee.

2. 1. Il “generale postulato pacifista” e le sue diverse accezioni

Se, come si è accennato sopra, la pace può essere considerato uno dei valori cardine che collegano il dibattito costituente italiano e l'insorgere del movimento di integrazione europea, almeno per quanto riguarda l'Italia esso riassume in sé diverse concezioni, promanando dalle diverse radici culturali che lo nutrono ma che, al tempo stesso, tendono ad identificare conseguenze differenti.

Stremati dagli orrori del doppio conflitto mondiale, i Costituenti condividevano il sogno mondiale di costruire, attraverso la politica e il diritto, legami tra Nazioni che impedissero il ripetersi delle atrocità belliche. Tale visione è pienamente conforme a quella che muove i principali attori presenti sulla scena mondiale e che si riassume nell'imponente lavoro di confronto politico e giuridico che porterà alla redazione della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e, per quanto riguarda l'Europa, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950.

Perseguire la pace comporta, secondo la struttura formale unitaria dell'art. 11 enfatizzata da Lorenza Carlassare¹² il ripudio della guerra che si origina dai nazionalismi, dalle concezioni assolutistiche della sovranità e dalla tensione all'egemonia economica e culturale propria delle dittature. Sempre al tema della pace vengono ricondotte le “limitazioni di sovranità”, non genericamente intese ma rigorosamente finalizzate al suo perseguimento (unitamente alla giustizia).

Il c.d. postulato pacifista¹³ pare pertanto essere stato inteso in termini non assoluti ma relativi: non una pace perseguita a tutti i costi né un ripudio generalizzato della guerra, bensì un rifiuto della guerra “come strumento di offesa”, da sostituirsi con la promozione di organismi di diritto internazionale. Così, ad esempio, il riferimento più immediato e diretto del testo dell'art. 11 è quello alla Carta Atlantica del 1941, “nella quale le potenze alleate disegnarono lo scenario di un mondo futuro, dominate dall'intento di scongiurare altre guerre”¹⁴, e dove Roosevelt e Churchill condivisero la speranza di costruire le fondamenta di una pace futura, capace di fornire “a tutte le nazioni i mezzi di mantenersi in *sicurezza* entro le proprie frontiere e che darà l'assicurazione che tutti gli uomini, tutti i paesi, potranno vivere *liberati dal timore e dal bisogno*” (punto 6 della Carta).

È proprio a questa ultima locuzione che fa riferimento l'intervento dell'on Damiani nella seduta dell'8 marzo 1947 quando – offrendo le proprie riflessioni circa gli artt. 4 e 5 del Progetto (diventati poi, rispettivamente, gli artt. 11 e 8) – indica la connessione tra questi e le quattro libertà fondamentali contenute nella Carta Atlantica (libertà di religione, libertà di parola, libertà dal timore, libertà dal

¹² L. CARLASSARRE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

¹³ A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità internazionale (Gli ideali internazionalisti del costituente)*, voce in BRANCA-PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Zanichelli, Milano, 1975, p.471

¹⁴ L. CARLASSARRE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, *op.cit.*, p. 4.

bisogno), ravvisando proprio nell'art. 4 (ora 11) “la rappresentazione, la realizzazione, la conformazione al principio della libertà dal timore”¹⁵ sancito nella Carta Atlantica.

Seguendo questa prospettiva, l'ideale della pace è sì presente nei lavori della Costituente, ma come rilevato Giuseppe de Vergottini¹⁶, non tanto come un *valore in sé* quanto, piuttosto, come fattore di costruzione di un nuovo ordine internazionale dentro le tensioni e le divisioni che segnano il clima post bellico: la nascita dei due blocchi in cui risulta divisa l'Europa, la guerra fredda e, restando dentro i confini nazionali, le diverse anime presenti nell'Assemblea Costituente. Per quanto riguarda la realtà italiana si ricordi, a titolo esemplificativo, la ferma opposizione del PCI allo strumento della guerra per fini coloniali o imperialisti e, al contempo, il richiamo al concetto di *guerra giusta*, a partire dal rimando ad alcuni scritti dell'epoca¹⁷. Il che sembra stridere con una visione radicale ed omnicomprensiva della pace che avrebbe dovuto condurre ad una lettura costituzionale determinata dal principio di *neutralità* che – sotto il profilo internazionale – costituiva (soprattutto all'epoca) la categoria *giuridica* riferita al rifiuto di ogni tipo di guerra¹⁸.

¹⁵ Atti Ass. Cost., 8 marzo 1947, p. 1923.

¹⁶ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004; ID., *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in Rivista AIC, 2012. In questa sede l'Autore si contrappone alle tesi di Lorenza Carlassare. La lettura che la studiosa offre dell'enunciato *ripudia la guerra* è quella di una tassativa preclusione al ricorso alla guerra. Ripercorrendone le tesi, De Vergottini afferma: “La sottolineatura del ripudio ha spinto ad affermare che la nostra Costituzione si baserebbe sul principio pacifista. La pace sarebbe quindi valore costituzionale del tutto prioritario condizionante l'interpretazione delle clausole afferenti alla guerra” (G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza*, *op.cit.*, p. 5).

¹⁷ Si legga in proposito l'articolo di M. Giuliano in “La Rinascita” 1944 citato da A. Cassese, *loc. cit.*, p. 471. La posizione della sinistra è ben espressa anche dall'intervento di Nenni: “noi dobbiamo dichiararci per il disarmo indipendentemente dagli obblighi che ci saranno imposti al tavolo di pace. Siamo per il disarmo perché attraverso la dolorosa esperienza di quattro guerre coloniali e due mondiali siamo arrivati alla conclusione che, *indipendentemente da ogni considerazione di ordine politico e di ordine morale*, l'Italia non può concedersi il lusso di persistere in una politica di carattere militarista e nazionalista se non accettando la conseguenza che è di restare alla coda del progresso sociale ed economico per essere, in definitiva, il proverbiale vaso di coccio schiacciato tra i vasi di ferro” (P. NENNI, discorso dell'11 aprile 1946, in A. Cassese, *loc. cit.*, p. 468).

¹⁸ Secondo De Vergottini, “E' appena il caso di sottolineare che, se la volontà di ripudio della guerra avesse avuto veramente una portata assoluta, logica avrebbe voluto che non ci si fermasse a statuire un semplice ripudio, concetto ideologicamente forte ma giuridicamente vago e indeterminato, bensì si inserisse in costituzione il concetto di neutralità, concetto tradizionalmente impiegato per descrivere la sottrazione di uno stato alla guerra, concetto ben più rigoroso e garantista, definibile giuridicamente e pacificamente rilevante per il diritto costituzionale ed internazionale. Ciò non è avvenuto e non per caso in quanto, come detto, i costituenti erano determinati a collocare l'Italia nell'ambito degli stati protagonisti della politica internazionale e anche se in modo condizionato accettavano il rischio della partecipazione alla guerra. In proposito si ricorda che l'onorevole Cairo aveva presentato un puntuale emendamento al testo dell'articolo in tema di dovere di difesa secondo cui “La Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà una neutralità perpetua”, ma lo stesso sarebbe stato bocciato (Atti Ass. Cost. 22 maggio 1947). L'onorevole Calosso aveva propugnato il “pacifismo assoluto” escludente la guerra” (Atti Ass. Cost., 20 maggio 1947, p. 1813 ss.) suggerendo di approvare l'emendamento Cairo (ivi, p. 1817), insistendo sui concetti di pacifismo assoluto e neutralità perpetua. Su queste tesi, tuttavia, le voci erano rimaste del tutto isolate e si possono leggere le argomentazioni critiche al riguardo dell'onorevole Giolitti (ivi, p. 1823). Che la guerra fosse considerata, pur con le dovute cautele, come evento non impossibile per l'Italia emerge poi dai numerosi riferimenti dedicatili nel testo costituzionale altrimenti non giustificabili (cfr., oltre

Del resto, anche nel contesto europeo la ricerca della pace non si realizzerà secondo logiche di assoluta neutralità, che caratterizzavano già la Svizzera e che coinvolgeranno poi anche la Finlandia; al contrario, il consenso al riarmo della Germania, la guerra fredda e il conflitto potenziale tra le due grandi potenze saranno temi affrontati e risolti in un'ottica tutt'altro che neutrale ma ben determinati dalle scelte postbelliche in tema di alleanze militari contrapposte.

2.2. Il principio costituzionale di non isolamento dal (interdipendenza del) circuito internazionale.

Piuttosto che il rifiuto della guerra come imperativo morale, i Costituenti sembrano aver accolto *il principio costituzionale di non isolamento* dal circuito politico internazionale¹⁹ il quale, ripreso poi anche dalla Dichiarazione Schumann, costituiva una sorta di *reductio ad unum* delle diverse concezioni presenti nell'articolato panorama politico italiano del tempo.

Da una parte, la Democrazia Cristiana era portata a sottolineare questo aspetto in forza del pensiero universalista cattolico, già ricordato con forza da Sturzo nel 1923: “tra le accuse che ci fanno c'è quella dell'internazionalismo pacifista (...) ci dipingono tiepidi patrioti e filointernazionalisti (...) è superfluo dire che per le nostre idee internazionali non neghiamo la patria e la Nazione (...) noi neghiamo la concezione delle nazioni-impero, concezione egocentrica, esasperante e al di fuori della realtà (...) noi

all'articolo 11, gli articoli 52, 78, 87, comma 9, ma anche i riferimenti al tempo di guerra in altre disposizioni: 27, comma 4; 60, comma 2; 103, comma 3; 111, comma 8)” (G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza*, op.cit., p. 5).

¹⁹ Secondo De Vergottini, che riflette su questi temi nei decenni successivi e in occasione dei dibattiti originati dalla partecipazione dell'Italia alle missioni di pace dell'Onu (es. intervento in Kosovo): “Contrariamente alla superficiale lettura impressa dal movimento pacifista, da una analisi obiettiva e sistematica dell'intero articolo emerge che in tema di sicurezza nei rapporti internazionali i costituenti avevano assunto una duplice determinazione di indirizzo, a valere per i futuri orientamenti degli organi costituzionali: divieto della guerra, salva quella di legittima difesa, ma ad un tempo inserimento dell'Italia nel quadro di organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva finalizzate alla promozione della pace e della giustizia. Che quest'ultimo indirizzo, una volta attuato, potesse comportare il vincolo del rispetto di clausole degli accordi di sicurezza collettiva implicanti il ricorso alla forza armata, ovviamente nel rispetto dei principi fissati in sede ONU, ed eventualmente all'impiego della violenza bellica, sfuggiva inizialmente all'attenzione generale ma sarebbe diventato in seguito di tutta evidenza. L'aver trascurato l'importanza della seconda parte dell'art.11 nel considerare il rapporto pace/guerra si è rivelato un grave errore di prospettiva storica. In effetti è vero che i costituenti dettero una sicura preminenza al valore della pace ripudiando la guerra ma è anche vero che vollero fermamente l'inserimento dell'Italia nell'ordinamento delle Nazioni Unite e, comunque, in quei gangli organizzativi responsabili della sicurezza collettiva che si sarebbero variamente articolati nel corso del tempo nel quadro delle stesse Nazioni Unite (Alleanza atlantica e sua organizzazione, UEO, OSCE e più recentemente la PESD e la PESC in seno alla Unione Europea). Abbiamo individuato e qualificato tale volontà come un vero e proprio principio costituzionale di non isolamento dal circuito politico internazionale. Il non isolamento, che implica una coincidenza col principio solidarista nei rapporti internazionali di cui è un aspetto, ha effettivamente guidato la politica estera e della sicurezza di tutti i governi e le maggioranze della Repubblica” (G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza*, op.cit., p. 5).

siamo di tendenza internazionale nella questione della ricostruzione europea (...) noi tendiamo verso forme più larghe di internazionalismo (...) nella speranza che domani possa attenuarsi la barriera nazionale in un interesse e in una vita internazionale. Certo, al presente vi ostano la lingua la razza e il costume; ma queste barriere non sono insormontabili”²⁰.

Dall'altra, anche per le sinistre l'apertura internazionalista derivava direttamente dalla propria ideologia di riferimento, ovvero la dottrina marxista del superamento degli Stati Nazione conseguente alla vittoria della rivoluzione proletaria. Risale infatti al 1915 la critica mossa da Lenin alla teoria della “autonomia nazionale culturale”, origine dello sviluppo dello sciovinismo e, per questo, fautrice di isolamento invece che promotrice di vicinanza tra le Nazioni²¹.

In forza di questa comunanza tra una visione concreta e circostanziata del perseguimento della pace e di una visione condivisa circa la necessità di superare la chiusura degli ambiti nazionali sostituendola con una visione aperta sia della sovranità sia della collaborazione tra Stati, in Assemblea costituente si è potuto affermare che il nesso ideale tra i valori della nostra Costituzione e le fondamenta ideali dell'integrazione Europea trova rafforzamento nella stessa preposizione finale dell'art. 11, secondo cui la nostra Repubblica “*promuove e favorisce* le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”²².

Ed è proprio da tale alto proposito che alcuni Autori in dottrina hanno tratto dalla disposizione una implicita adesione alla futura Comunità europea e, dunque, un impegno (non certo vincolante sul piano giuridico, ma vincolante almeno sotto quello ideale e politico) di proporsi come Stato fondatore di tale organismo sovranazionale. In questo, secondo Damiani, risiede l'importanza dell'art. 11 che non fa espressamente riferimento ad una organizzazione internazionale come “fatto immediato” ma la accoglie come una realtà destinata a conformarsi alla “naturale evoluzione degli eventi”²³. Egli afferma infatti: “questa luminosa aspirazione [a costituire un Governo di nazioni che favorisca la pace n.d.r.] l'abbiamo

²⁰ Cfr. L. STURZO, *I discorsi politici*, vol. 4, Istituto Luigi Sturzo, 1951, p. 224 ss.

²¹ Riprendendo le parole di Lenin, “tale teoria condurrebbe meramente al perpetuarsi dell'isolamento delle nazioni, mentre noi dobbiamo lottare per stringerle insieme sempre più vicine una all'altra. Questa condurrebbe allo sviluppo dello sciovinismo, mentre noi dobbiamo lottare per stabilire la più stretta alleanza tra lavoratori di tutte le nazioni, per ottenere la loro lotta comune contro ogni sciovinismo, contro ogni esclusivismo, contro ogni nazionalismo”. Il passo è citato da M. Giuliano in un articolo pubblicato su *La Rinascita* dell'ottobre del 1944 (si veda A. Cassese, loc. cit., nota 16. p. 465).

²² A. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, p. 3 ss.

²³ Come ricordato dall'onorevole Damiani nella seduta in Assemblea dell'8 marzo 1947, infatti, “sebbene non si vedano i lineamenti, nel momento presente, di questa determinazione come fatto immediato, si può essere certi che questa organizzazione internazionale avverrà, perché è nella logica delle cose, perché è logica, perché è nella naturale evoluzione degli eventi, perché o il mondo si organizza in modo da essere retto da un Governo mondiale, o andrà incontro alla distruzione in quanto, se ci sarà una nuova guerra mondiale, questa si farà con le terribili armi che purtroppo la scienza ha creato in questi ultimi tempi e che non ammettono difesa alcuna”.

accolta, l'abbiamo interpretata e l'abbiamo sintetizzata in un articolo e posta qui nella Costituzione come una gemma preziosa di questa legge fondamentale. È il fatto potenziale della nuova storia; Iddio voglia che presto diventi un fatto attuale"²⁴.

2.3. Il comune ripudio del dogma della sovranità

L'anelito internazionalista che caratterizza il nostro testo costituzionale si incastona dentro la cornice di un profondo ripensamento della sovranità, maturato in quegli anni ma innescato negli anni immediatamente precedenti. Sostanzialmente condiviso era l'abbandono del dogma della sovranità come *superiorem non recognoscens* collegato all'ideale democratico che avrebbe dovuto sostituirsi alla visione etica dello Stato hegeliano; esso accomuna, pur su basi diverse, le molte correnti presenti in Assemblea che finirono per convergere verso le formulazioni accolte in Costituzione.

Significativa, tra le molte, la voce di Sturzo il quale, esprimendosi in maniera critica verso la prima Società delle Nazioni, affermava: "l'idea della sovranità assoluta degli Stati doveva dare luogo a quella della interdipendenza; e le alleanze particolari e antagoniste dovevano cedere ad alleanze collettive e permanenti (...) Purtroppo anche gli Stati democratici deviano e diventano violatori del diritto sia in politica interna che in politica estera. Ed è la mancanza di una concezione morale nella vita politica che altera sempre i rapporti di giustizia (...) La doppia moralità: una privata e l'altra pubblica è una ipocrisia che va denunciata come va denunciata la concezione barbarica dei rapporti fra i popoli basata solo sulla forza, senza la moralità che vi dà il senso di umanità"²⁵.

Analogamente la posizione di Luigi Einaudi, secondo cui "Bisogna distruggere e bandire per sempre il dogma della sovranità perfetta. La verità è il vincolo, non la sovranità degli Stati. La verità è l'interdipendenza dei popoli liberi, non la loro indipendenza assoluta"²⁶. E ragionando sulla forma capace di sostenere la realizzazione di un simile scopo, Einaudi osservava come fosse stata la stessa storia ad incaricarsi di rivelare la fallacia della "società delle nazioni" e della confederazione di Stati, inadatte a fornire le condizioni per una convivenza pacifica e duratura"²⁷.

²⁴ Atti Ass. Cost. p. 1922.

²⁵ L. STURZO, *Miscellanea Londinese*, Bologna, Zanichelli, 1970, vol. III, p. 206 citato da ultimo anche da A. BRECCIA, *Attualità del pensiero di Sturzo nella ricerca di un nuovo ordine internazionale*, in www.inlimine.it, 2011.

²⁶ L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, in *Corriere della Sera*, 28 dicembre 1918, ora in *Lettere politiche di Junius*, Bari, Laterza, 1920, p.151.

²⁷ Così Einaudi esprimeva la sua perplessità: "Ora, se l'esperienza storica dovesse essere davvero la maestra della vita, tutti i discorsi sulla "società delle nazioni" fatti in questi ultimi mesi di guerra sarebbero senz'altro apparsi vani, quando si fosse ricordata la fine miseranda dei tentativi sinora compiuti e durati talvolta per pochi anni e talaltra per secoli di "società delle nazioni" intesa nel senso, che oggi appare unicamente possibile e desiderabile, di confederazione di stati sovrani, ed il successo magnifico di quell'altro tipo di società delle nazioni, il quale culmina nella trasformazione dei preesistenti stati sovrani in province di un unico più ampio stato sovrano" (L. EINAUDI, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?*, Lettera VII, in *Lettere politiche di Junius*, Bari, Laterza, 1920).

Se molti convergevano, dunque, verso una rivisitazione in senso democratico e internazionalista della sovranità, cui collegare una profonda riconsiderazione del senso dello Stato e della sua funzione storica, non altrettanto condivise si riveleranno nel tempo le conseguenze da trarre da tale comune sostrato ideale. L'acceso dibattito sull'adesione dell'Italia alla CECA, puntualmente ricostruito da Sergio Bartole²⁸, fa comprendere come, dopo iniziali momenti di entusiastica unità, sono stati proprio i primi passi verso una comune costruzione europea a riproporre elementi di discrasia tra le forze politiche; una discrasia che è stata alimentata dalla genericità della formula di cui all'art. 11, la quale “non identifica chiaramente gli strumenti di politica internazionale previsti e consentiti, se non facendo richiamo al fine”²⁹. Di conseguenza, al momento della ratifica del Trattato istitutivo della Comunità economica del Carbone e dell'Acciaio, il cui carattere “supranazionale” fu messo chiaramente in luce dal Governo, vi fu chi si oppose adducendo una violazione dell'art. 11 laddove, pur consentendo limitazioni alla sovranità dello Stato, la disposizione non si spingeva a legittimare il suo annientamento, *a fortiori* a beneficio di un ente che non aveva come scopo precipuo il perseguimento della pace ma solo finalità di natura economica. Tale accesa discussione non fu, come noto, ostativa alla ratifica del Trattato stesso, che si realizzò con legge ordinaria e non - come invece richiesto dall'opposizione - con legge costituzionale. Benché si fosse convenuto sull'opportunità di questo mitigamento, quella che prevalse fu una lettura della norma in esame molto vicina alle idee dei Costituenti e alle ispirazioni ideali del decennio precedente in cui, ancora una volta, le connessioni valoriali tra pace, internazionalismo e limitazione della sovranità riconfluirono nell'idea, ben espressa da Ambrosini nel suo intervento al Senato, secondo cui sarebbe stato necessario, proprio al fine di perseguire la pace, “superare l'attaccamento geloso che nella scienza giuridica e nel campo politico si addimostra ancora per il classico principio della illimitatezza del potere sovrano dello Stato”³⁰.

3. L'Europa nei lavori della Assemblea Costituente: assonanze e dissonanze rispetto all'idea dell'Europa unita

Questi elementi di comunanza valoriale tra il processo costituente italiano e la sua dimensione europea non hanno né favorito la scelta di far comparire la parola “Europa” nella Carta del 1948, né agevolato una discussione ampia ed articolata nel corso dei lavori della nostra Assemblea Costituente. Tuttavia l'ideale dell'Europa unita era presente allo spirito dei Costituenti e a coloro che, pur non presenti, ne

²⁸ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 267 ss.

²⁹ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni*, *op.cit.*, p. 276.

³⁰ L'intervento di Ambrosini è ricordato da S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni*, *op.cit.*, p. 282.

accompagnavano gli aneliti, come rivelano i lavori della Prima Sottocommissione³¹, della Commissione e della Assemblea.

È attribuito infatti a Lusso un emendamento presentato nella Assemblea Plenaria della Commissione del 24 marzo 1947, con cui si mirava a sostituire le parole “organizzazione internazionale” con “organizzazione *europea* ed internazionale”. L’intento che animava la presentazione dell’emendamento era quello di *esplicitare* il desiderio (comune a molti) “di non escludere la possibilità che, in un futuro prossimo o non lontano, sia possibile dare un’organizzazione federalistica all’Europa. Per questa esigenza, appunto, sarebbe opportuno introdurre nella Costituzione questo riferimento ad una *concezione federalistica* limitata eventualmente anche all’ambito europeo”. Benché d’accordo nella sostanza, Aldo Moro rispose alla richiesta e chiuse così la questione, affermando come fosse sufficiente l’espressione “internazionale” nella quale dovevano considerarsi già ricomprese tutte le ipotesi, compresa quella avanzata da Lusso³².

3.1. La risposta di Ruini all’intervento dell’On. Bastianetto: “ *Però, raccogliendo alcune impressioni*”

Un ulteriore esempio della presenza dell’ideale europeista in Costituente è l’emendamento presentato dall’onorevole Bastianetto nella seduta pomeridiana del 24 marzo 1947 e volto ad aggiungere, dopo le parole “*limitazioni di sovranità necessarie*”, le parole “*all’Unità d’Europa*”.

Muovendo dalla considerazione che l’unica organizzazione internazionale allora presente fosse l’Organizzazione delle Nazioni Unite, lontana però dalle problematiche più strettamente europee, egli sottolineava la necessità di introdurre nella trama costituzionale il riferimento ad un ente intermedio, l’Europa, considerata “la nostra grande Patria e la nostra prima patria, della cui cittadinanza noi tutti beneficiamo”³³.

³¹ La questione dell’Europa fu posta nelle sedute della I Sottocommissione relativamente all’ordine del giorno presentato da Dossetti su “Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti”. Tale proposta riguardava, in larga parte, la relazione tra lo Stato e la Chiesa Cattolica che, come noto, costituisce uno dei nodi teorici più intricati all’interno dei lavori della Costituente. Non è forse un caso – quasi a sottolineare l’interconnessione tra le due disposizioni costituzionali – che l’articolo 7 della Costituzione affermi esplicitamente “l’indipendenza” e la “sovranità” dello Stato italiano, divenendo così *l’alter ego* della disposizione che consente “limitazioni di sovranità” contenuta nell’art. 11.

³² La risposta di Aldo Moro non convinse Lusso che insistette, senza successo, sulla necessità di esplicitare nel testo costituzionale l’adesione pur prospettica all’Europa perché non insorgesse il sospetto di una lontananza culturale dall’Europa stessa.

³³ Questo il testo completo dell’intervento: “Noi al presente vediamo una sola grande organizzazione internazionale, l’O.N.U., che è mondiale, e non consideriamo i problemi a noi più vicini che sono quelli europei (...). Noi non sappiamo quello che sarà l’avvenire dell’Europa ed è forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d’Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l’uomo, e sopra l’uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così, sopra

Ammettendo il mancato esame da parte della Commissione della tematica dell'unità europea, l'on. Ruini rispondeva al collega mettendo in luce la bontà dell'aspirazione europeista e riconducendone la paternità ai pensatori italiani ma, allo stesso tempo, egli stressava la necessità di un ampliamento dell'orizzonte dei rapporti collaborativi oltre i confini del continente, al fine di comprendere nella costruzione di una organizzazione internazionale altri continenti, quali l'America³⁴.

Il fatto che questo controcanto più spiccatamente internazionalistico abbia avuto come conseguenza il ritiro dell'emendamento deve sollecitare ad interrogarsi sulle ragioni che fondano tale consequenzialità. Torna qui a parlare il dato storico: la guerra è finita ma non così i conflitti tra le potenze vincitrici. Nel 1947, infatti, Stati Uniti e Gran Bretagna avevano unificato le loro due zone di controllo di Berlino avviando una chiara contrapposizione con l'ex alleato, l'Unione Sovietica, che evolverà poi nello scontro aperto tra le due potenze, la cd. "guerra fredda", secondo una espressione che era stata usata da Orwell già nel 1945 per configurare uno scenario in cui le due grandi potenze, non potendo affrontarsi direttamente (per il rischio di distruzione mutua assicurata), avrebbero finito per dominare e opprimere tutti gli altri. In quello stesso anno, l'espressione fu ripresa dal consigliere presidenziale Bernard Baruch e dal giornalista Walter Lippmann per descrivere l'emergere delle tensioni tra i due alleati della seconda guerra mondiale. I destini dell'Europa, distrutta dalla guerra e di nuovo dilaniata da un conflitto latente ma sempre sull'orlo di trasformarsi in guerra aperta e ancor più drammatica della precedente, sono tutt'altro che chiari. In questo contesto, è palese che ogni richiamo all'Europa e, in particolare, ad una Europa "unita" non poteva che essere percepito come problematico.

Una pallida e composta eco di questo dramma può essere letta in filigrana nelle parole dell'On. Ruini sia quando quest'ultimo esplicita la difficoltà ad ottenere una unanimità sulla proposta Bastianetto sia quando, in seguito, accenna alla necessità di non escludere gli USA da una istituzione europea.

Se la pace e il superamento del nazionalismo possono essere intesi, pur nella diversità delle posizioni politico/ideali presenti all'interno della Costituente, come gli elementi di unità dell'impianto valoriale del nuovo art. 11, è altrettanto vero che l'unità d'Europa, pur desiderata per lo più dai costituenti, appariva al tempo come un progetto ancora prematuro soprattutto in relazione alle concrete modalità. Pertanto, se

lo Stato, e prima dell'organizzazione mondiale internazionale vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei" (Atti Ass. Cost., p. 2432).

³⁴ On. Ruini: "la questione sollevata dall'on. Bastianetto, perché si accenni all'unità europea, non è stata esaminata dalla Commissione. Però, raccogliendo alcune impressioni, ho compreso che non potrebbe avere l'unanimità dei voti. L'aspirazione alla unità Europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa per noi è una seconda patria. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano partecipare alla organizzazione internazionale. È parso che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare oltre anche i confini dell'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare all'organizzazione internazionale".

parte della dottrina è convinta che la mancata esplicitazione della questione europea nel testo finale della nostra Carta Costituzionale dipenda dal fatto che “il legame tra Stati e popoli all’interno del nostro Continente era per tutti assolutamente scontato, ritenuto implicito e già sicuramente contenuto nella formula generale che si andava ad approvare”³⁵, è pur vero che qualche difformità doveva pur sussistere se non si arrivò a tanto. In altre parole, benché vi fosse una condivisa tensione dei Padri costituenti verso l’Europa e benché nessuno neghi che una futura organizzazione europea potesse essere annoverata tra le organizzazioni internazionali che perseguono la giustizia e la pace, la mancata esplicitazione può non essere spiegata semplicemente in ragione di un presunto /ipotetico consenso implicito. Le resistenze verso la formulazione esplicita, invece, ci furono e riuscirono a evitare che il termine Europa venisse incluso nel testo costituzionale. In tal modo, si evitò altresì di prendere posizione sia sulle istanze federalistiche che, come ben messo in luce dall’on. Lussu, animavano il dibattito politico italiano dell’epoca sia sulla posizione che avrebbero dovuto assumere gli Stati Uniti in questo contesto i quali, non dimentichiamolo, furono poi gli attori del Piano Marshall.

Le ragioni di questa mancanza meritano dunque di essere indagate e approfondite ed una possibile spiegazione alternativa di tanto silenzio può essere rinvenuta in una potenziale divergenza non tanto sull’Europa in generale quanto, piuttosto, sulle diverse *modalità* con cui avrebbe dovuto realizzarsi il progetto di integrazione europea, come emerge dall’inciso presente nell’intervento dell’On. Ruini, letto nel senso già indicato, vale a dire come scelta positiva dei Costituenti i quali, sapendo di condividere gli ideali ma di non convergere sulle strategie politiche, hanno preferito eludere il punto di disaccordo, accordandosi invece sull’aspirazione più alta della pace nell’ambito delle organizzazioni internazionali generalmente intese.

Se lette in questo modo, le parole di Ruini possono essere indicative delle diverse posizioni esistenti in Assemblea Costituente circa il futuro dell’Europa unita all’interno della complicata politica internazionale post bellica. Per quanto l’ideale della pace fosse ampiamente condiviso dai Costituenti, è difficile pensare che essi condividessero tra loro le puntuali strategie politiche. Il momento storico, ora ricordato, in cui tale discussione avviene offre infatti più di un motivo per dubitare, ad esempio, del fatto che la componente comunista dell’Assemblea appoggiasse l’apertura esplicita fatta da Ruini nei confronti dell’ordinamento americano. O che altre componenti della Assemblea abbracciassero invece interamente

³⁵ L. CARLASSARRE, *L’art. 11 Cost., op.cit.*, p. 7. Le considerazioni di Carlassarre trovano, in verità, una parziale conferma sia nell’intervento dell’on. Moro, secondo cui l’art. 11 ricomprende anche una organizzazione internazionale di carattere europeo, sia – soprattutto – nelle considerazioni di Ruini rispetto all’emendamento proposto da Bastianetto, le cui altisonanti espressioni, secondo Carlassarre, sarebbero “espressione di un pensiero condiviso” e l’emendamento fu ritirato proprio in ragione delle rassicurazioni avute dall’on. Ruini circa il fatto che “l’Europa fosse implicitamente inclusa nella formula approvata” (Ivi, p. 8).

L'ideale Federalista del Partito Repubblicano. Quello che più rileva ricordare è che all'alba della Costituzione, le tensioni tra il blocco atlantico e quello sovietico cominciarono ad esercitare la loro imponente influenza soprattutto all'interno dei confini europei, non a caso attraversati da una spaccatura finanche fisica. E tale spaccatura ha certamente giocato un ruolo importante nella definizione delle concrete aperture (e modalità) costituzionali circa l'ideale della Europa unita.

In sintesi, si può affermare come l'accordo che si consolidò tra i Costituenti riguardasse in termini molto ampi e generici “*la pace*” collegata alla “*giustizia tra le nazioni*”, ma che un tale consenso non riguardasse, invece, le specifiche modalità di adesione a particolari organizzazioni internazionali e, tra di esse, alla futura Unione europea. Questa, più di altre, pare essere quindi la ragione per cui il termine “Europa” non compare all'interno della Costituzione del 1948, pur in presenza di prese di posizioni molto interessanti e precorritrici degli eventi futuri tra cui non si può non ricordare un articolo di Calamandrei scritto nel settembre del 1945³⁶ che prefigura quello che avverrà, in una sorta di interpretazione autentica – ma *ante litteram* – dello spirito costituente. La visione di Calamandrei si avvererà nei decenni futuri in quanto determinata, oltre che da una grande intelligenza e da uno spiccato senso critico, da un profondo realismo e da una lettura avvertita della realtà delle cose. Si tratta di un passo molto noto ma che merita, egualmente, di essere letto per intero. Afferma il grande giurista: “è ovvio che non potrà il popolo italiano inserire nella sua Costituzione norme che valgano *da sole* a creare un vincolo federale con altri popoli: come non può il singolo fare un contratto con una proposta unilaterale. Ma come gli architetti nel costruire l'ala dell'edificio che dovrà essere compiuto nell'avvenire lasciano nella parete destinata a servire da appoggio certe pietre sporgenti che essi chiamano “ammorzature”, così è concepibile che nella costituzione italiana siano inserite, in direzione della federazione non ancora nata, cosiffatte ammorzature giuridiche, che potranno domani servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale: offerte unilaterali che mostreranno fin d'ora la nostra buona volontà, e che, funzionando oggi da invito e da esempio, potranno domani, quando il nostro richiamo sarà compreso, trasformarsi in intese e, via via, in aggregati sempre più solidi e spaziosi”.

4. Figure rappresentative delle diverse concezioni di integrazione europea presenti dentro e fuori l'Assemblea Costituente

Proseguendo nelle riflessioni sul contesto di pensieri e di progetti presenti alla Costituente e negli ambienti ad essa circoscrivibili, si può ora tornare a riflettere su questo momento costituente non più sulla base dei valori in esso presenti bensì dando voce ad alcuni dei protagonisti del tempo, nel tentativo di incrociare

³⁶ P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. BOBBIO, Vol. I, 2, 1966, p.414-415.

gli elementi di convergenza con le diversità derivanti dalle differenti radici culturali ma, soprattutto, con le conseguentemente variegata implicazioni pratiche.

Non è difficile documentare tali diversità, data l'amplessissima gamma di scritti e di personalità presenti all'epoca³⁷. In via di estrema semplificazione, si può circoscrivere l'attenzione su tre correnti di pensiero, incarnate da alcune personalità significative, da considerarsi – sempre in via di approssimazione – rappresentative delle rispettive culture giuridiche di provenienza.

Si tratta di personalità che, in questa ricchissima quanto drammatica fase della storia del nostro Continente e della nostra Nazione, hanno fornito un apporto tale da poter a buon diritto essere considerati dei “padri”, generatori e sostenitori dei grandi valori costituzionali e, soprattutto, delle prospettive per una integrazione europea di respiro.

Una postilla, prima di entrare in merito. Se, come abbiamo visto sopra, vi sono molti elementi di convergenza tra le diverse correnti sui temi della pace, del ripudio della sovranità assoluta e della apertura alla dimensione internazionale, rispetto al tema europeo si riscontra una più spiccata varianza tra le diverse posizioni anche se, è fatto notorio, tra lo Spinelli del Movimento Federalista ed Einaudi si instaurerà una importante collaborazione che porterà ad una quasi totale confluenza delle due correnti di pensiero. Le divergenze comunque sussistenti emergono, ancora una volta, sia rispetto al tema generale dell'Europa unita sia – e soprattutto – rispetto alle modalità attraverso cui realizzare concretamente tale l'ideale.

4.1. Il primo Spinelli e la sinistra

Pur con le dovute correzioni che verranno impresse nel corso dei decenni, si può dire che – in origine – il pensiero di sinistra sulla Unione europea abbia avuto come massimo rappresentante Altiero Spinelli. Il Manifesto di Ventotene elaborato durante il confino da Spinelli e compagni tra il 1941/42 costituisce uno dei primi documenti in cui si prefigura una Europa unita sotto un'unica Costituzione. Intitolato inizialmente “Per un'Europa libera e unita”, il Manifesto afferma che un'eventuale vittoria sulle potenze fasciste sarebbe stata inutile se avesse condotto a nulla di più che all'instaurazione di un'altra versione del vecchio sistema europeo di Stati-nazione sovrani, semplicemente uniti in alleanze diverse dal momento che questo non avrebbe fatto altro che generare ulteriori conflitti. Per fermare questa potenziale deriva, il Manifesto proponeva la formazione di una federazione europea sovranazionale di Stati, il cui obiettivo primario consistesse nell'instaurazione di un legame tra gli Stati europei, volto ad impedire lo scoppio di una nuova guerra. Sempre a tutela della pace e in opposizione al metodo internazionalista scrive Spinelli: “È ormai dimostrata l'inutilità, anzi la dannosità di organismi sul tipo della Società delle Nazioni, che

³⁷ Si veda in proposito M. Fioravanti, *I Costituenti Ombra*, Torino 2010.

pretendeva di garantire un diritto internazionale senza una forza militare capace di imporre le sue decisioni, e rispettando la sovranità assoluta degli Stati partecipanti. (...) E quando, superando l'orizzonte del vecchio continente, si abbraccino in una visione di insieme tutti i popoli che costituiscono l'umanità, bisogna pur riconoscere che la Federazione Europea è l'unica concepibile garanzia che i rapporti con i popoli asiatici e americani si possano svolgere su una base di pacifica cooperazione, in attesa di un più lontano avvenire, in cui diventi possibile l'unità politica dell'intero globo"³⁸.

Pur essendo figlio dell'internazionalismo comunista e destinato pertanto a muoversi nell'ambito del pensiero marxista, si profila nel manifesto di Ventotene una idea di Federazione molto ben compaginata, dotata di poteri importanti sia in campo economico che in campo politico. Una idea forte, determinata a superare la volontà degli Stati (secondo suggestioni di matrice marxista) per la realizzazione di una società diversa da quella liberale e, in sostanza, più orientata ad ideali di giustizia sostanziale³⁹.

Quello che emerge dagli scritti di Spinelli è una rigorosa concezione anticapitalistica della società, destinata a realizzare la definitiva emancipazione della classe operaia. Secondo Spinelli infatti: "La rivoluzione europea, per rispondere alle nostre esigenze, dovrà essere socialista, cioè dovrà proporsi la emancipazione delle classi lavoratrici e la realizzazione per esse di condizioni più umane di vita. La bussola di orientamento per i provvedimenti da prendere in tale direzione non può essere però il principio puramente dottrinario secondo il quale la proprietà privata dei mezzi materiali di produzione deve essere in linea di principio abolita e tollerata solo in linea provvisoria, quando non se ne possa proprio fare a meno".

A seguito della crisi Cecoslovacca, Spinelli si distanzierà però dal partito comunista divenendo strenuo difensore della integrazione europea attraverso il progetto di una costituzione federale, a favore del quale opererà instancabilmente sia dentro sia fuori il Movimento Federalista Europeo fino all'anno della sua morte che coincide – occorre ricordarlo per onorarne la memoria – con il suo ultimo tentativo di dare all'Europa una vera e propria Costituzione, quella elaborata in seno al primo Parlamento europeo eletto direttamente nel 1984⁴⁰.

³⁸ A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene. Per una Europa libera ed unita. Progetto di un manifesto*, Mondadori, Milano, 2006.

³⁹ Ecco un altro passo del Manifesto: «la Federazione è la creazione più grandiosa e innovatrice sorta da secoli in Europa; essa serve per costituire un saldo Stato federale, il quale disponga di una forza armata europea al posto degli eserciti nazionali; spezzi decisamente le autarchie economiche, spina dorsale dei regimi totalitari; abbia gli organi e i mezzi sufficienti per far eseguire nei singoli Stati federali le sue deliberazioni dirette a mantenere un ordine comune, pur lasciando agli Stati stessi l'autonomia che consenta una plastica articolazione e lo sviluppo di una vita politica secondo le peculiari caratteristiche dei vari popoli»

⁴⁰ Sul progetto di Costituzione europea del 1984 si veda U. DE SIERVO (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, Il Mulino, Bologna, 2001, e ivi saggio di L. VIOLINI, *La Costituzione europea tra passato e presente*, p. 74 ss.

4.2. I l gruppo dei cattolici: L'ispiratore (Sturzo) e il realizzatore (De Gasperi). Una postilla di Aldo Moro

Il pensiero cattolico sull'Europa unita è stato fortemente condizionato dalle idee del fondatore del Partito Popolare, don Luigi Sturzo che, nel 1923, reagiva con realismo alle critiche mosse sugli Stati Uniti d'Europa sostenendo come essi, lungi dall'essere stigmatizzati come una mera utopia, fossero il frutto di “un ideale a lunga scadenza con varie tappe e con molte difficoltà”, che comprendevano una revisione dogale, primo passo verso una graduale unione economica, a sua volta prodromica di una globale soppressione delle barriere interne⁴¹.

Memore della lezione di Sturzo, Aldo Moro, nel 1944, aggiungerà al richiamo ideale volto a promuovere il pluralismo e il dialogo democratico per un comune punto di incontro tra diversi, anche modalità specifiche di percorso verso il comune ideale scrivendo: “Sarebbe ingenuo pensare che una comunità di Stati possa crearsi senza tener conto degli inevitabili riflessi del faticoso lavoro di composizione in unità dei singoli popoli, il quale si conclude quando le idee politiche dominanti, vittoriose nell'agone democratico, si cristallizzano in un ordinamento giuridico che appare definitivo (...) Ciò vuol dire che questo supremo avanzamento verso il più compiuto ordine della comunità umana non è senza una libera lotta di idee, dalla quale emerga l'idea unificatrice che sia consacrata almeno dal consenso di maggioranze qualificate. Noi non sapremo ora definire quali possano essere le forme espressive del conflitto e della sua democratica soluzione, ma pensiamo che il mondo non potrà comporsi in una unità organica internazionale, prescindendo dalle forze ideologiche imperanti nei singoli Stati, le quali certo non accetterebbero di negarsi sul piano internazionale dove ha da esser trovato per esse un punto comune di incontro”⁴².

Un'altra fondamentale voce all'interno del mondo cattolico è quella di De Gasperi. Con uno stile forse meno aulico ma più pragmatico scriverà nel 1954: “È la volontà politica unitaria che deve prevalere. È l'imperativo categorico che bisogna fare l'Europa per assicurare la nostra pace, il nostro progresso e la nostra giustizia sociale che deve anzitutto servirci da guida (...) Tutta la nostra costruzione politico-sociale presuppone un regime di moralità internazionale. I popoli che si uniscono, spogliandosi delle scorie egoistiche della loro crescita, debbono elevarsi anche a un più fecondo senso di giustizia verso i deboli e i perseguitati. Lo sforzo di mediazione e di equità che è compito necessario dell'Autorità europea le darà

⁴¹ L. STURZO, *La Comunità internazionale e il diritto di guerra*, Roma, 1923.

⁴² A. Moro, *Coscienza unitaria internazionale*, in L. D'UBALDO (a cura di), *La vanità della forza. Gli articoli su “La Rassegna” di Bari (1943-1945)*, Eurilink, 2016.



un nimbo di dignità arbitrare che si irradierà al di là delle sue giuridiche attribuzioni e ravviverà le speranze di tutti i popoli liberi”⁴³.

In estrema sintesi, pur partendo da una concezione “ampia” di *foedus* europeo, l’idea democristiana di Europa abbraccia, diversamente dall’integralismo spinelliano, un approccio figlio del realismo politico di una integrazione per gradi, accogliendo di fatto il metodo funzionalista che ha poi dato vita alla nascita della Comunità europea. Tale apertura si coglie, oltre che nel pensiero di Sturzo, in particolare nei discorsi di De Gasperi, che ritorna alla analogia con il mondo anglosassone già prefigurata in uno dei primi programmi della Democrazia Cristiana⁴⁴. Così le sue parole: “È difficile allo stato attuale delle cose, al momento in cui la vita della Comunità dei Sei comincia appena, cristallizzare in schemi rigidi delle forme di collaborazione da stabilirsi tra il Consiglio d’Europa e la Comunità. Secondo la vecchia formula britannica, sarà l’esperienza che ci indicherà il metodo migliore per giungere a un sistema che potrebbe nel suo insieme avere delle analogie con un Commonwealth britannico”⁴⁵. Secondo lo statista, dunque, affinché l’unione dei popoli europei posi su solide basi, è necessario che essa sia impregnata da un’idea architettonica unitaria in grado di armonizzare differenti tendenze in una prospettiva condivisa. Questo significa, per esempio, che una vera unione richiede il contributo di tutte le forze democratiche che incarnano la tradizione politica, sociale e culturale del continente e non limitata soltanto ad alcune di esse. Siamo, per certi aspetti, molto distanti dalle tensioni egemoniche e dei particolarismi che connotano il panorama europeo attuale.

4.3. La visione dell’Europa negli scritti di Luigi Einaudi

In Assemblea Costituente la corrente Repubblicana/Liberale insisteva apertamente per la realizzazione compiuta dell’idea federalista, vista come antidoto a qualsiasi esclusivismo statale e statalista. Tale corrente

⁴³ Discorso “La nostra Patria Europa”, Conferenza Parlamentare Europea del 21 aprile 1954, ora in A. DE GASPERI, *L’Europa. Scritti e discorsi*, Morcelliana, 2004, pp. 202-203.

⁴⁴ Nel suo Commento all’art. 11 del Commentario Branca, più volte ricordato in questa sede, Cassese riprende i contenuti del Programma della Democrazia Cristiana elaborato nel 1943⁴⁴, proprio su ispirazione di Alcide De Gasperi, il quale si riferiva al mondo anglosassone come modello/eseempio di convivenza tra popoli: “nonostante qualche voce contraria, noi speriamo che il mondo anglosassone vorrà promuovere anche nella vecchia Europa una zona di pacifica solidarietà tra popoli eguali contro la guerra e il diritto del più forte. Lo speriamo, perché il Commonwealth britannico è una magnifica prova del come numerosi popoli e territori possano star uniti in reciproca libertà, senza far appello alla forza armata e l’Unione Panamericana dimostra anch’essa che gli Stati del Nord hanno potuto ottenere un influsso direttivo sulle due Americhe, senza opprimere gli Stati minori e resistendo alla tentazione della conquista militare. Di tal maniera milioni e milioni di uomini sono protetti con mezzi pacifici contro il disastro delle guerre, o almeno contro la frequenza di esse. Questo metodo della libertà nei rapporti interstatali è in stretto nesso col metodo della libertà attuato dagli anglo-sassoni col regime politico interno, per cui la nostra lotta contro il fascismo e il totalitarismo è la stessa lotta che si combatte contro il militarismo imperialista e a favore di un ordine pacifico internazionale”.

⁴⁵ A. DE GASPERI, *La politica europea, op.cit.*

assorbe e reinterpreta la tradizionale visione de *Gli Stati Uniti d'Europa* già formulata da Mazzini e Cattaneo e confluita nella creazione nel 1834 a Berna de *La Giovine Europa*. Un analogo afflato ideale si rinviene in Calamandrei secondo cui, “alla base di una concezione democratica, che è una fede morale prima ancora che un programma politico, vi è l’idea di solidale autonomia (...). L’idea che la libertà di uno dipende scambievolmente dalla libertà degli altri, e che l’autonomia propria non può essere assicurata che dal rispetto, che è limitazione reciproca, delle autonomie altrui. Il principio centrale della democrazia sta più nella solidarietà che nella libertà, nella interdipendenza piuttosto che nella indipendenza”⁴⁶.

Se questo è l’impianto di pensiero che connette la tensione all’unità europea con l’ideale democratico, tutta la concretizzazione dello stesso viene compiuta, come è noto, da Luigi Einaudi⁴⁷.

Come ricordato da Morelli⁴⁸, dal 1943 in poi gli scritti di Einaudi si concentrano sul progetto di una federazione europea, la cui ragione d’essere si rinviene nelle moderne condizioni di produzione e sul progresso tecnico che le ha sostenute. Di qui l’idea della fine dello “Stato piccolo” a favore della “filosofia dell’abbondanza, propria dello Stato grande”, da strutturare in forma federale e a cui attribuire tutte le competenze necessarie a creare le condizioni per il libero mercato globale. Oltre che su una unione economica, immaginata fin nei dettagli di una unione monetaria⁴⁹, la nuova Europa dovrà fondarsi, secondo Einaudi, su una unione militare⁵⁰, come conseguenza del clima internazionale, il che gli appare

⁴⁶ P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. BOBBIO, I, 2, La Nuova Italia, Firenze 1966, p. 414.

⁴⁷ Come riconosciuto dallo stesso Altiero Spinelli, furono gli scritti di Einaudi a influenzare alla fine degli anni Trenta le riflessioni degli autori del Manifesto di Ventotene, testo fondamentale del federalismo contemporaneo. Una visione completa dei suoi scritti sull’Unione europea si trova in U. MORELLI, *L’Unificazione Europea. L’organizzazione dello Stato Federale. Guida alla lettura. Antologia di scritti*, in www.luigieinaudi.it.

⁴⁸ Cfr. U. MORELLI, *L’Unificazione Europea, op.cit.*, che rimanda come testo di riferimento a L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea*, Movimento Liberale Italiano, Roma, 1943.

⁴⁹ “Il disordine attuale delle unità monetarie in tutti i paesi del mondo, le difficoltà degli scambi derivanti dall’incertezza dei saggi di cambio tra un paese e l’altro e più dalla impossibilità di effettuare i cambi medesimi, hanno reso evidente agli occhi di tutti il vantaggio che deriverebbe dall’adozione di un’unica unità monetaria in tutto il territorio della federazione. (...) Il vantaggio del sistema non sarebbe solo di conteggio e di comodità nei pagamenti e nelle transazioni interstatali. Per quanto altissimo, il vantaggio sarebbe piccolo in confronto di un altro, di pregio di gran lunga superiore, che è l’abolizione della sovranità dei singoli stati in materia monetaria (...) La svalutazione della lira italiana e del marco tedesco, che rovinò le classi medie e rese malcontente le classi operaie fu una delle cause da cui nacquero le bande di disoccupati intellettuali e di facinorosi che diedero il potere ai dittatori”. E, ancora: “Se la federazione europea toglierà ai singoli stati federati la possibilità di far fronte alle opere pubbliche col far gemere il torchio dei biglietti, e li costringerà a provvedere unicamente colle imposte e con i prestiti volontari, avrà, per ciò solo, compiuto opera grande. Opera di democrazia sana ed efficace, perché i governanti degli stati federati non potranno più ingannare i popoli, col miraggio di opere compiute senza costo, grazie al miracolismo dei biglietti, ma dovranno, per ottenere consenso a nuove imposte o credito per nuovi prestiti, dimostrare di rendere servizi effettivi ai cittadini” (L. EINAUDI, *I problemi economici della federazione europea*, scritto per il Movimento federalista europeo e pubblicato nelle Nuove Edizioni di Capolago, Lugano, 1944, poi raccolto in *La guerra e l’unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948, pp. 38-40).

⁵⁰ Einaudi avverte che la realizzazione della CED è fondamentale poiché l’esercito comune rappresenta la condizione necessaria della federazione, in quanto non ci si può più difendere da soli. Egli registra che “l’angoscia



come una scelta non rinviabile, verso cui caldamente indirizza: “Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile. La necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire”⁵¹.

Quanto alle istituzioni europee, esse dovrebbero ricomprendere un esercito, una polizia federale, una Corte Federale, organi legislativi e organi esecutivi. Einaudi immaginava la futura architettura europea attraverso l'istituzione di “due consigli” capaci di esercitare, congiuntamente, la potestà legislativa federale: uno legislativo, nel quale i cittadini degli stati aderenti dovrebbero inviare i propri deputati, e l'altro rappresentativo delle singole nazioni. Nel pensiero dell'autore, in particolare, la compresenza di due consigli “si impone da un lato per assicurare gli stati aderenti minori contro la eventuale prevalenza degli interessi degli stati più grandi, dall'altro per dar modo alla volontà dei cittadini in genere, non del gruppo italiano o francese o tedesco, di farsi valere. L'uomo attraverso la facoltà di farsi valere direttamente a mezzo dei suoi deputati al Consiglio legislativo, acquisterebbe a poco a poco una coscienza della cittadinanza comune federale, perfettamente compatibile, dati i fini diversi, con la conservazione gelosa della cittadinanza nazionale”⁵².

Einaudi fu, dunque, tra i più grandi teorici dell'integrazione europea che egli prefigura a partire dal proprio orizzonte culturale, orizzonte fortemente ancorato al pensiero liberale, nell'ambito del quale il federalismo europeo diventava lo strumento istituzionale per garantire il pieno realizzarsi di una economia fondata sul libero mercato, sull'abolizione delle barriere doganali e su una sana gestione monetaria.

in cui vivono gli europei è l'angoscia di Machiavelli per l'impotenza degli Stati italiani di fronte a Francia e Spagna; è l'angoscia odierna di italiani, francesi, tedeschi per la loro impotenza di fronte ai colossi mondiali dell'Est e dell'Ovest. L'esercito comune diventa così la garanzia dell'indipendenza dell'Europa, condannata, se permane la divisione, a una condizione di vassallaggio nei confronti degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica” (U. MORELLI, *L'Unificazione Europea, op.cit.*).

⁵¹ Significativo in questo senso appare anche il seguente passaggio: “Siamo sicuri che i fattori avversi agli ideali di libertà non acquistino inopinatamente forza sufficiente ad impedire l'unione; facendo cadere gli uni nell'orbita nord americana e gli altri in quella russa? Esisterà ancora un territorio italiano; non più una nazione, destinata a vivere come unità spirituale e morale solo a patto di rinunciare ad una assurda indipendenza militare ed economica”. Cfr. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, p. 89.

⁵² L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea*, scritto per il Movimento Liberale Italiano, Roma, 1943, disponibile in <http://www.luigieinaudi.it/percorsi-di-lettura/lib/percorso-7/per-una-federazione-economica.htm>

5. *Cominciare dalla politica e non dall'economia (Einaudi): un insegnamento da non dimenticare.*

Lasciar parlare, ancora una volta, attraverso queste pagine i Padri costituenti ha consentito di ritrovare nella ricchezza delle loro riflessioni strumenti capaci di aiutare a comprendere e affrontare con maggiore consapevolezza le sfide dell'Europa di oggi.

A questo fine si rivela preziosa l'idea della interdipendenza presente in molti degli scritti dell'epoca⁵³ ma, soprattutto, la capacità di mantenere una forte tensione politica come punto di riferimento per ogni soluzione tecnica che si andava prefigurando. _Sotto quest'ultimo profilo, sempre attuali rimangono le osservazioni di Einaudi il quale, dopo la seconda guerra mondiale, cercando di sciogliere il problema di come realizzare la federazione europea, offre una critica serrata all'approccio meramente funzionalistico, di cui si sottolineano le principali incongruenze. Si legge in un suo noto scritto: "Si parla ora di un terzo stato funzionale: il cosiddetto 'pool vert', un ente chiamato a regolare la produzione agricola nazionale. Se i due stati federali, quello nero del carbone e quello verde dell'agricoltura si limitassero a sopprimere i vincoli al commercio fra gli stati componenti la federazione funzionale, le difficoltà del loro funzionamento sarebbero sormontabili. Ma se lo stato carbonaio vorrà anche fissare i prezzi del carbone e dell'acciaio, distribuire le imprese produttrici nel territorio federale, regolare le quantità importate ed esportate, non accadrà mai che i suoi ordini siano in contrasto con gli ordini o leggi o regolamenti dello stato 'verde', i cui interessati - agricoltori - potrebbero ritenersi danneggiati dai prezzi fissati dallo stato 'nero' per i combustibili, i macchinari, gli aratri, i trattori necessari per l'agricoltura? E tutt'e due non si ridurranno presto a litigare con lo stato funzionale più grosso di tutti, quello della difesa, il cui bilancio potrebbe essere eccessivamente gravato dalle pretese degli altri stati rispetto al costo delle vettovaglie, dei cannoni, delle munizioni e di quant'altro occorre ad un esercito? L'idea della federazione funzionale è dunque frutto di confusione mentale"⁵⁴.

E' evidente dunque che Einaudi non credeva all'evoluzione spontanea dall'integrazione tecnica e settoriale all'unificazione politica. Secondo la sua visione dei processi storici, il gradualismo avrebbe potuto risultare utile, ma solo se si fossero previste fin dall'inizio le tappe verso l'unione politica, collocata non in un imprecisato futuro, ma posta come meta ultima, da conseguire attraverso stadi intermedi altrettanto chiaramente prefissati. Questa "programmazione" dei passi verso la piena unione politica era vista dallo statista come una conseguenza delle nuove organizzazioni funzionali le quali, a differenza delle vecchie, coinvolgevano gli interessi vitali dei Paesi membri e avrebbero dovuto essere poste, pertanto, dentro un orizzonte politico adeguato, dotato di un vero Parlamento e di un vero Governo. Perché "È

⁵³ Si rimanda a P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, op.cit.

⁵⁴ L. EINAUDI, *Tipi e connotati delle Federazioni*, op.cit.



un grossolano errore dire che si comincia dal più facile aspetto economico per passare poi al più difficile risultato politico. È vero il contrario. Bisogna cominciare dal politico, se si vuole l'economico”⁵⁵.

⁵⁵ L. EINAUDI, *Tipi e connotati delle Federazioni*, *op.cit.*