

ANNO LXXIV - 2007

NUOVA SERIE A - N. 58,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 3

ANNA MARIA DEL VECCHIO, *L'identità europea nella considerazione dei principi e dei valori affermati dalle istituzioni europee*, 5

ALBERTO FABBRI, *Note sul consenso dei nubenti e sulla forma canonica del matrimonio in alcuni significativi scritti patristici*, 337

VITTORIO PARLATO, *Il federalismo come riscoperta di coscienza storica degli italiani, fondata anche sulla storia civile, culturale e militare degli Stati preunitari*, 353

EDUARDO ROZO ACUÑA, *Garibaldi e i proceres dell'indipendenza latinoamericana*, 367

GIOVANNI B. VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, 397

Direttore responsabile: GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

Comitato scientifico: MARCO CANGIOTTI, CARLO FANTAPPIÈ, LANFRANCO FERRONI, GIUSEPPE GILIBERTI, PIERO GUALTIERI, GUIDO GUIDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA, ALDO SANTULLI

Redazione: VICTOR CRESCENZI, ANNA MARIA GIOMARO

Direzione e redazione: Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

Stampa: Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXXIV - 2007

NUOVA SERIE A - N. 58,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

ANNA MARIA DEL VECCHIO

*L'IDENTITÀ EUROPEA NELLA CONSIDERAZIONE DEI PRINCIPI E
DEI VALORI AFFERMATI DALLE ISTITUZIONI EUROPEE*

SOMMARIO:

I. 1. Premessa. A) La divisione ideologica dell'Europa nella prima metà del secolo scorso. La progettazione di un modello di società civile europea. B) L'idea di "società civile". C) Il ruolo della geo-politica nei rapporti internazionali e nel processo di "costruzione" europea. – 2. Il percorso della "sovranità condivisa", a partire dalle prime espressioni di Europa unita. A) Il fallimento del tentativo di Briand di una "unione federale europea". Le conseguenze del secondo conflitto mondiale sugli equilibri europei. B) La formazione dei blocchi contrapposti dell'Est e dell'Ovest. C) L'inizio della costruzione comunitaria. – 3. Gli eventi più significativi per le relazioni e gli equilibri europei. Il consolidamento delle tendenze all'integrazione economica e alla cooperazione politica e militare nell'Europa occidentale. – 4. Il problema della Germania divisa. La dottrina sovietica, detta della "sovranità limitata". I fatti di Ungheria del 1956. La "primavera di Praga" del 1968. – 5. L'"Atto finale" della Conferenza di Helsinki, ed il superamento della divisione della Germania. A) Le conseguenze dell'unificazione della Germania nei Paesi dell'Europa dell'Est. B) La dissoluzione dell'Unione Sovietica. C) Le conseguenze della dissoluzione sulla stabilità dell'area dell'ex-URSS. – 6. La prosecuzione del processo di integrazione europea in ambito occidentale. Il Trattato di Maastricht. Le successive tappe del percorso di integrazione europea. – 7. Lo smembramento della ex-Yugoslavia, e le conseguenze di esso nell'area balcanica. La crisi del Kossovo. – 8. L'allargamento dell'Unione europea agli Stati dell'Europa centrale e orientale. A) Le conseguenze dell'allargamento nel contesto dell'Unione. B) La politica europea di vicinato (PEV) nei confronti dei Paesi confinanti con l'Unione europea. – **II.** 9. Il ruolo del Consiglio d'Europa nella formazione di una "coscienza europea", e nell'affermazione del principio di legittimità democratica. Gli elementi fondamentali del principio. A) La questione della Grecia della dittatura militare. B) L'interpretazione dei concetti di democrazia e di "Stato di diritto", da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. – 10. La questione delle "minoranze nazionali". Il trattamento delle persone appartenenti ai gruppi di minoranze. L'applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli a gruppi di minoranze tendenti alla secessione, e la compatibilità di tale principio con la tutela dell'integrità territoriale degli Stati. – 11. I pareri dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in relazione agli impegni assunti dagli Stati membri. A) La prassi degli organi di garanzia della CEDU. B) Il principio del pluralismo politico. Gli orientamenti internazionali in materia. C) La libertà di espressione in base all'art. 10 della CEDU, e limitazioni relative. D) La questione della libertà religiosa in base all'art. 9 della CEDU, nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 12. Il quadro pan-europeo della CSCE/OSCE. – 13. I problemi posti, nel sistema pan-europeo, dalla specificità delle minoranze etniche, con riferimento, in par-

tiolare, ai Paesi dell'Est. Il dilemma del futuro dell'OSCE, nell'intreccio delle esperienze provenienti da contesti diversi. – 14. La ricostruzione dell'Europa integrata dopo il fallimento del Trattato costituzionale. A) La posizione dell'Unione europea nel quadro del continente europeo. B) L'Europa dei cittadini. La cittadinanza dell'Unione europea. I limiti nei contenuti di essa.

I

1-

La civiltà europea ha radici antiche e si è formata gradualmente e progressivamente con il superamento di vicende drammatiche e conflittuali, e attraverso un percorso lento e travagliato, denso di “rumore” e di “furore”¹.

Il percorso che ha accompagnato la formazione e lo sviluppo delle nazioni europee è stato caratterizzato da rivalità e da conflitti esplosi nel corso dei secoli, e da due guerre mondiali di origine prevalentemente europea, le cui conseguenze hanno pesato a lungo nelle relazioni tra gli Stati ed i popoli dell'Europa.

La costruzione di una “identità europea”, intesa in ampia dimensione e definita nei suoi vari aspetti e contenuti, implica il superamento delle divisioni del passato e la condivisione di principi e di valori comuni ai popoli dell'Europa. Politici, intellettuali, economisti si interrogano e si confrontano oggi sul futuro dell'Europa che non può peraltro prescindere da una valutazione obiettiva e razionale dell'esperienza del passato.

La “memoria storica” costituisce un elemento vitale ed imprescindibile ai fini della costruzione di una “identità”; una comunità, nazionale o politica, costruita prescindendo dal dato storico, appare fragile e vulnerabile. Anche la formazione di una “identità europea”, caratterizzata rispetto al fenomeno della mondializzazione e della globalizzazione, viene ricollegata alle esperienze storiche del passato, pure nella considerazione

¹ Per una sintetica esposizione delle vicende europee, nell'evoluzione storica, vedi S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine. De l'héritage du XIX^e siècle à l'Europe d'aujourd'hui*, Paris, Hatier, 2002. Sull'idea di Europa nell'evoluzione storica vedi S. ROMANO, *Europa. Storia di un'idea. Dall'Impero all'Unione*, Milano, Longanesi, 2004, il quale, attraverso una ricostruzione delle principali vicende europee, si prefigge di stimolare l'attenzione dei lettori, nella consapevolezza che “l'Europa federale non è iscritta nel libro del destino” e nella speranza che i popoli d'Europa “abbiano ancora un soprassalto di fierezza e di orgoglio”.

che i percorsi storici dei Paesi d'Europa presentano specificità e difformità di orientamenti. La storia europea della Gran Bretagna, come della Francia presenta una sua precisa caratterizzazione rispetto a quella della Polonia e della Russia; la storia europea dell'Austria ha una propria identità rispetto a quella della Germania². Anche l'esperienza storica dell'Italia, pure nell'incontro con altre identità e culture, presenta una sua specifica caratterizzazione.

Il problema da risolvere ai fini della formazione di una "identità europea" condivisa o condivisibile su larga scala è anche quello di considerare con spirito critico le rispettive esperienze storiche, per non ripetere gli errori del passato, senza peraltro disattenderne certi aspetti positivi. È un compito ed un impegno che spetta oggi a tutti (politici, intellettuali, cittadini), in modo da concretizzare un'idea d'Europa che, al momento attuale, presenta elementi di ambiguità.

A) Com'è noto la storia d'Europa affonda le radici in epoche storiche ormai remote e nei grandi Imperi del passato.

In epoca più recente certi eventi storici e politici verificatisi nel ventesimo secolo divisero ideologicamente il continente europeo, condizionando i rapporti tra i suoi membri.

La rivoluzione bolscevica in Russia, che abbatté un Impero secolare, determinò un congelamento nei rapporti con altri Stati d'Europa, con problemi di riconoscimento del nuovo governo comunista in seguito all'affermazione del partito bolscevico di Lenin³. Anche l'identità della Russia fu sovvertita dal mutato regime; solo di recente sono stati recuperati i valori identitari di cultura e di spiritualità che avevano dato uno speciale contributo alla storia della Russia.

In Germania il movimento nazional-socialista di Adolfo Hitler, che prese il potere nel 1933, produsse nefaste conseguenze nei rapporti tra lo Stato ed i suoi cittadini, oltre che nei rapporti tra gli Stati d'Europa, e fu causa scatenante del secondo conflitto mondiale con le sue mire espansionistiche aggressive.

² Per considerazioni sull'identità e la memoria storica vedi T. GARTON ASH, *How is Memory Formed?. Conversation with Alexis Tadié and Patrick Allard*, in "Identity and Memory", Collection "Penser l'Europe", mars 2007, p. 47 e ss.

³ Vedi NOULENS, *La reconnaissance du Gouvernement soviétique de l'URSS*, in "Dictionnaire diplomatique", tome I, p. 533 e ss. Sulla normalizzazione dei rapporti diplomatici con l'URSS vedi E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, V° ed., 2004, p. 62 e ss.

Per rimediare alle gravissime conseguenze economiche e politiche del secondo conflitto mondiale, e per dare impulso ad una solidarietà di fatto nel continente europeo, profondamente diviso dal conflitto, ebbe inizio la progettazione di una Europa fondata su di un patrimonio culturale comune di civiltà, che era stato travolto dai drammatici eventi bellici, onde costruire un modello di “società civile europea”, la quale, travalicando i confini nazionali, potesse segnare il passaggio dall’idea di “stato di potenza” a quello di “potenza civile”.

B) In relazione ai rapporti tra società civile, sfera politica e Stato esistono vari tipi di “società civile”. Non sempre la società civile si identifica con la sfera politica, in piena simbiosi; è un dato che va comunque costantemente dimostrato. Si può infatti pensare ad una idea di società civile contro lo Stato “come momento dello sviluppo dell’idea di libertà e dello sviluppo della ragione”⁴ e, correlativamente, si può pensare ad una idea di Stato contro la società civile.

Il concetto stesso di “società” si presta ad alcune considerazioni, se confrontato con quello di “comunità”. Il sociologo tedesco del XIX° secolo Ferdinand Tönnies distingueva il concetto di “comunità” (“die Gemeinschaft”), molto integrata e, quindi, poco rispettosa della libertà individuale, da quello di “società” (“die Geseillschaft”), la quale costituisce un modello di organizzazione scaturito dalla rivoluzione industriale, e tale da consentire anche l’individualismo⁵.

La distinzione presenta problematiche di interpretazione se trasferita sul piano internazionale ed europeo. La “società internazionale” si identifica, in primo luogo, in una società di Stati, poco integrata e rispettosa, oltre che della libertà degli individui, della sovranità degli Stati. Il concetto di “comunità internazionale” o di “comunità europea” implica invece un tipo di solidarietà tra gli Stati che ne fanno parte, atta a superare la sovranità degli Stati attraverso forme di organizzazione suscettibili di esercitare una forte influenza sugli Stati medesimi, in vista di fini comuni.

L’assolutismo statale trova certamente un limite, più o meno forte e incisivo, nel fenomeno aggregativo in dimensione regionale, a seconda del

⁴ Vedi J. CROWLEY, *Les différents modèles de société civile en Europe (France, Royaume Uni, Allemagne)*, in “La démocratie en Europe”, Cahiers politiques, CREDEP, L’Harmattan, 2004, p. 83 e ss.

⁵ Il richiamo è fatto da A. BARTHEZ, *La communauté internationale*, in “Questions internationales”, n. 8, 2004, p. 117.

grado di integrazione tra gli Stati, che può giungere sino all'affermazione di un potere "sopranazionale" dell'ente costituito.

C) Le diverse esperienze europee di relazioni organizzate tra Stati nell'attuazione di obiettivi condivisi in vari settori (pace, sicurezza, cooperazione ed integrazione economica, cooperazione allo sviluppo, giustizia sociale ecc.) rappresentano una vasta e molteplice espressione del fenomeno associativo in dimensione regionale, in una varietà di forme, più o meno integrate e istituzionalizzate. La loro caratteristica peculiare deriva dall'essere vincolate ad una determinata area geografica.

Il grado di coesione tra Stati appartenenti ad una certa area geografica non può essere comunque fatto dipendere soltanto da elementi di geofisica. Nei rapporti internazionali un ruolo importante, se non determinante, viene assunto dalla geo-politica, data la rilevanza che la posizione geografica e le dimensioni territoriali di uno Stato hanno, per determinarne gli interessi nazionali, le sfere di influenza e, di conseguenza, le alleanze⁶. I contenuti del concetto non sono definitivi e immutabili, poiché dipendono da una serie di valutazioni di natura diversa, soggette alla considerazione degli sviluppi delle alleanze, della opportunità delle alleanze (talora destinate ad infrangersi, come insegna la storia dell'Europa) e delle rispettive zone di influenza. Con riferimento all'ambito e ai contenuti dei rapporti sociali le forme di aggregazione in dimensione regionale europea vengono intese come espressione dell'affinità (culturale, politica, economica) che lega gli Stati d'Europa, e appaiono fondate su principi, valori e tradizioni idonei a sviluppare progressivamente il passaggio a forme di unione sempre più strette e coese.

La "costruzione" europea è stata a lungo ostacolata da quella che è la prerogativa tipica dello Stato nazionale di potenza: la pienezza della sovranità, cioè il monopolio dell'azione politica verso l'esterno.

Per giungere ad un'autolimitazione della sovranità con l'accettazione di vincoli all'esercizio delle competenze statali nazionali in modo da rendere possibili forme di concertazione e cooperazione intergovernativa, il concetto di sovranità nazionale va adeguato alle relazioni con altre entità statali nazionali, nella stipulazione di accordi e di alleanze, nell'attuazione

⁶ Sull'evoluzione del concetto, nella dinamica della vita internazionale, vedi G.E. RUSCONI, *Germania, Italia, Europa. Dallo Stato di potenza alla potenza civile*, Torino, Einaudi, 2003, p. 340.

di politiche militari ed economiche, nella partecipazione ad interventi militari ⁷.

La storia del processo di “costruzione europea” offre esempi di come gli Stati d’Europa, usciti da due guerre mondiali, abbiano esercitato e poi modificato le loro competenze di sovranità per definire e promuovere un nuovo tipo di “sovranità condivisa”, cioè spartita tra i vari “partners” europei.

2-

In realtà il percorso della sovranità condivisa è stato lento e travagliato, caratterizzato da contraddizioni e asimmetrie. Nel periodo compreso tra le due guerre mondiali vari tentativi di azione diplomatica furono intrapresi per organizzare le relazioni diplomatiche nel contesto europeo.

Già nel XV° secolo il Re di Boemia Podiebrad aveva auspicato l’unione della cristianità contro i Turchi. Gli umanisti del XVI° secolo avevano sviluppato l’idea di un’Europa unita; è noto il progetto di Sully agli inizi del XVII° secolo, fatto in nome del Re Enrico IV, cui seguì, nel XVIII° secolo, quello dell’“Abbé” St. Pierre. L’idea fu ripresa da J. Jaques Rousseau ed Immanuel Kant, ed in seguito da Giuseppe Mazzini e Victor Hugo. Occorrerà comunque attendere la fine della prima guerra mondiale, con i relativi massacri, perché l’idea di un’Europa unita potesse venire considerata non soltanto come una buona idea, ma come una necessità vitale e imprescindibile ⁸.

A) Attorno agli anni '20 del ventesimo secolo nacque un movimento europeo in cui erano impegnati intellettuali, uomini politici e uomini di affari, nonché varie associazioni. In considerazione di tali iniziative il Ministro degli Esteri francese Aristide Briand propose, il 5 settembre 1929, nel quadro della Società delle Nazioni a Ginevra, che venisse creato “une sorte de lien fédéral” tra i popoli europei. Nel maggio 1930 Briand presentò un piano per l’organizzazione di una “unione federale europea”. Nel frattempo era scoppiata la grande crisi economica mondiale la quale,

⁷ Sul fenomeno della “costruzione europea” e le sue radici storiche vedi R. FRANK, *La construction de l’Europe: une histoire cyclique*, in “Questions internationales”, 2004, n. 7, p. 6 e ss.

⁸ Vedi G.E. RUSCONI, *Germania, Italia, Europa*, cit. p. 340.

aggiungendosi agli egoismi nazionali, fece cadere il progetto. L'ascesa al potere, nel 1933, di Adolf Hitler in Germania non favorì il progetto di unione europea su basi pacifiche e diplomatiche di cooperazione e di concertazione. Com'è noto, l'azione politica del "Führer" si fondava su metodi violenti ed aggressivi per imporre lo "Stato di potenza".

Soltanto al termine del secondo conflitto mondiale le idee formatesi prima del conflitto, o nate successivamente, cominciarono a concretizzarsi⁹.

Il continente europeo era al collasso per i gravissimi danni subiti per effetto della guerra, che aveva profondamente sovvertito il suo equilibrio ed aveva alterato sensibilmente la sua posizione di centralità nel contesto internazionale. La guerra fredda tra Est ed Ovest e la contrapposizione tra USA e URSS, spaccando il continente europeo in due distinte aree strategiche, scavò un profondo fossato tra l'Europa occidentale e quella centro-orientale. Si frantumò pertanto la "grande alleanza" creata nel corso del conflitto tra le democrazie occidentali ed il regime totalitario comunista dell'Unione sovietica, che era stata determinata dalla minaccia dell'espansione della Germania nazista, ormai debellata.

Il ruolo degli Stati Uniti nel processo di ricostruzione europea in ambito occidentale fu determinante: gli aiuti del Piano Marshall, oltre a rinvigorire l'economia dei Paesi dell'Europa occidentale, occasionarono una forma di cooperazione tra i Paesi beneficiari, la quale fu costituita nel 1948 e fu denominata "Organizzazione europea di cooperazione economica" (OECE). L'importanza dell'OECE nel processo di ricostruzione europea consistette nella liberalizzazione degli scambi tra i Paesi europei aderenti e nell'apertura di nuove prospettive per una cooperazione più stretta e integrata. Nel 1960 l'OECE fu trasformata in "Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico" (OCSE).

B) Nel timore dell'espansione satellitare comunista dell'Europa dell'Est, gli Stati dell'Europa occidentale si ripararono sotto l'ombrello offerto loro dagli Stati Uniti e, nel 1949, aderirono al Patto di alleanza militare del Nord Atlantico e all'Organizzazione creata sulla base del Patto (NATO). Gli Stati dell'Europa dell'Est, occupati dall'Armata sovietica, vennero invece a trovarsi in una condizione di vassallaggio, sia politico

⁹ Sull'evoluzione della costruzione europea integrata, nei suoi vari aspetti, vedi B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.

che economico, nei confronti dell'Unione Sovietica, che li condusse ad uno stretto e apparentemente indissolubile allineamento con l'URSS¹⁰.

L'Europa divenne pertanto teatro dello scontro ideologico e politico tra i due blocchi: quello dell'Ovest, facente capo agli Stati Uniti, e quello dell'Est, con la "leadership" dell'Unione sovietica. La contrapposizione tra i due blocchi ebbe fasi alterne e momenti di disgelo, in un confronto che conobbe momenti di forte tensione. La divisione della Germania in due zone distinte (quella dell'Ovest, occupata dagli alleati occidentali, e quella dell'Est sotto la dominazione sovietica) incentivò gli Occidentali a consolidare la loro coesione sul fronte tedesco occidentale, in modo da consentire alla zona da loro occupata di trasformarsi in una Repubblica autonoma. La Repubblica federale di Germania fu solennemente proclamata il 5 maggio 1949. Nello stesso giorno dello stesso anno 1949 fu creato, con il Trattato di Londra, il Consiglio d'Europa, che impegnò gli Stati democratici dell'Europa occidentale in una unione più stretta di cooperazione, sulla base di valori fondamentali di legittimità democratica, nell'affermazione della tutela dei diritti umani.

I nuovi rapporti con la Germania federale offrirono l'occasione per quella che è stata definita "l'invenzione comunitaria"¹¹, la cui costruzione ebbe inizio a partire dal 1950 per impulso del francese Jean Monnet.

Nacque così il Piano Schuman del 9 maggio 1950 (dal nome del Ministro degli Esteri francese Robert Schuman che lo propose agli altri "partners" europei); con tale Piano, ispirato da Jean Monnet, si prevedeva di "placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe". Si era infatti maturata la consapevolezza che un'Europa unita era essenziale per la pace mondiale, e che le passate inimicizie tra gli Stati d'Europa dovevano essere superate¹².

¹⁰ La tematica relativa alla formazione dei due blocchi e all'evolvere dei loro rapporti è ampiamente trattata da E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 731 e ss.

¹¹ Vedi B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 17.

¹² Sulla storia del processo di unificazione europea vedi anche J. LECERF, *Histoire de l'unité européenne*, Paris 1965. Di notevole significato sono ancora le "Mémoires" di J. MONNET, Paris, Fayard, 1976. Le "memorie" di Jean Monnet sono state pubblicate in italiano con il titolo "Cittadino d'Europa", Autobiografia, A. Guida Editore, Napoli, 2007. A Jean Monnet, da parte dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, è stato conferito il titolo di "cittadino onorario d'Europa".

C) Nel 1951 fu creata la CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), comprendente la Francia, la Germania federale, il Belgio, l'Italia, il Lussemburgo e i Paesi Bassi, la quale costituisce la prima organizzazione di integrazione istituita nel contesto europeo.

Intanto Jean Monnet proseguiva la sua opera nella costruzione di un'Europa unita. Fu infatti ispiratore del Piano Pleven dell'ottobre 1950, relativo alla creazione di una Comunità europea di difesa, il cui Trattato fu firmato dagli stessi sei Paesi nel 1952. La Comunità europea di difesa avrebbe consentito il riarmo tedesco, integrando le forze militari della Germania federale in un contesto europeo sotto comando unificato. In seguito a mutamenti verificatesi a livello internazionale (come un certo allentarsi della tensione della Guerra Fredda) ed a motivazioni legate alla sovranità nazionale in tema di difesa, l'Assemblea nazionale francese, dopo avere a lungo dibattuto, rifiutò di ratificare il Trattato della CED, nell'agosto 1954¹³. Anche i negoziati sulla creazione di una Comunità politica europea fallirono.

La Conferenza di Messina del 1955 segnò la ripresa dell'idea dell'Europa comunitaria, che si concretizzò con la firma dei Trattati firmati a Roma il 25 marzo 1957. Con questi Trattati i sei "partners" europei dettero vita a due Comunità: la Comunità economica europea (il cui progetto risale all'olandese Johan Willem Beyan) e la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM), il cui progetto fu ispirato da Jean Monnet, per la considerazione della rilevanza che l'atomo avrebbe rappresentato per l'Europa del futuro.

La Gran Bretagna, che aveva accettato di partecipare ai negoziati iniziali del Progetto Schuman, si rifiutò successivamente di intervenire ai lavori preparatori, adducendo che, essendo legata al Commonwealth, non avrebbe potuto acconsentire a limitazioni di sovranità. Successivamente la Gran Bretagna (che nel frattempo aveva partecipato con la Danimarca, la Norvegia, l'Austria, la Svezia, la Svizzera e il Portogallo alla creazione dell'Associazione europea di libero scambio – EFTA) presentò, nell'agosto 1961, la domanda di adesione alla CEE, ma incontrò l'opposizione del Presedente francese De Gaulle; soltanto nel gennaio 1972 furono firmati gli Atti di adesione da parte della Gran Bretagna, della Danimarca e dell'Irlanda, che dettero luogo all'allargamento dell'area comunitaria a

¹³ Per considerazioni sull'Europa della sicurezza vedi, di recente, B. BESANCENOT, in "Quelles valeurs pour l'Union européenne?", IV édition, La documentation Française, Paris, 2006, p. 83 e ss.

questi Stati con decorrenza dal 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore di tali Atti.

Con il Trattato CECA venne istituita un'integrazione settoriale in una prospettiva federale, con l'affermazione del carattere di "sopranazionalità" dell'ente attraverso il governo di una "Alta Autorità". Con il Trattato CEE venne creata una unione doganale, comprensiva di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi (mentre la CECA aveva istituito semplicemente una zona di libero scambio). Il potere di governo passò al Consiglio, con attenuazione del carattere di sovranazionalità. Vennero previste politiche comuni nei settori della concorrenza, dei trasporti, dell'agricoltura e dell'energia.

Dopo anni di guerra e di difficoltà economiche l'Europa occidentale conobbe un periodo di grande crescita e di ricostruzione delle sue economie e delle sue strutture, grazie all'impulso dei suoi grandi Padri: Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, gli italiani Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli ed altri, ispirati dalla stessa passione per la ricostruzione dell'Europa.

3-

Nel periodo compreso tra gli anni cinquanta e l'inizio degli anni sessanta del secolo ventesimo gli equilibri europei conobbero fasi alterne circa i rapporti tra Est e Ovest. Gli Stati dell'Europa dell'Est, posti nell'orbita sovietica e sottoposti all'ingerenza intransigente del governo di Mosca, conobbero un periodo di isolamento politico, culturale ed economico.

Negli anni cinquanta l'Europa venne a trovarsi così divisa in due blocchi ideologici, politici ed economici. Risale al 1955 il Patto di Varsavia, sostitutivo degli accordi militari bilaterali che l'URSS aveva concluso con gli Stati dell'Europa dell'Est. Il Patto di Varsavia, che può considerarsi la controffensiva sovietica all'ingresso della Germania Federale nell'Alleanza Atlantica (che avvenne nel 1954), integrò, sotto un comando unificato a direzione sovietica, le Forze militari dei c.d. "Stati fratelli", tra i quali la Germania Est. La Jugoslavia non entrò a fare parte del Patto di Varsavia, e l'Albania si ritirò dal Patto nel 1968.

Il Patto Atlantico, che associò, nel 1949, gli Stati Uniti ed il Canada a Stati dell'Europa occidentale, ebbe sino dalle origini un carattere essenzialmente difensivo, sulla base dei grandi principi su cui si fonda l'ordine internazionale: la libertà dei popoli, il governo del diritto, la giustizia in-

ternazionale, la considerazione dell'impiego della forza come rimedio estremo. A questi ideali di pacifismo e di democrazia non si sono sempre conformati gli Stati firmatari del Trattato. Basti pensare al Portogallo del regime di Salazar, alla Grecia della dittatura militare, alla Turchia.

Anche sul piano della cooperazione economica l'Europa venne a trovarsi divisa. Al fenomeno comunitario dell'Europa dell'ovest venne contrapposto il Mercato comune dell'Est (COMECON), creato nel 1959, in antitesi rispetto ai principi di liberismo economico proclamati dalle Comunità europee.

Il rapporto di confronto e di contrapposizione tra le due Superpotenze (Stati Uniti d'America e Unione Sovietica) non ebbe come terreno di scontro soltanto l'Europa ma si sviluppò in dimensione mondiale nel quadro delle Nazioni Unite, bloccando il Consiglio di Sicurezza. La guerra di Corea, che oppose dal 1950 al 1953 gli Stati Uniti e la Corea del Nord, sostenuta diplomaticamente dall'URSS e militarmente dalla Cina popolare, dette luogo a un irrigidimento nei rapporti tra i due blocchi. In questo periodo la guerra fredda ebbe il suo punto culminante, e dette luogo ad una vera e propria psicosi sia negli Stati Uniti che nell'Europa occidentale. Gli anni della guerra fredda coincisero con i primi fermenti della decolonizzazione che beneficiarono -soprattutto in certe regioni del continente asiatico- del sostegno dell'URSS e della Cina (divenuta comunista con l'ascesa al potere di Mao Dse Dong) ai movimenti di liberazione nazionale. In meno di dieci anni gran parte dell'Asia colonizzata si emancipò dal potere coloniale europeo.

Nel corso degli anni sessanta del ventesimo secolo si compì, a ritmo accelerato, la decolonizzazione di gran parte dell'Africa. Il colonialismo, come nota Di Nolfo¹⁴, aveva investito territori di vario grado e cultura, ricchezza, civiltà e organizzazione politica (provocando cambiamenti sociali e politici), piegato etnie e modi di produzione, convertendoli alla logica dell'economia di mercato. L'imperialismo coloniale aveva inserito l'Africa, che sino al 1870 era stata appena sfiorata dalle influenze europee (come l'Oceania e vasti territori dell'Asia centrale) nel sistema capitalistico occidentale. Tre Stati dell'Europa furono particolarmente coinvolti nell'imperialismo coloniale e, successivamente, nella decolonizzazione: la Gran Bretagna, il Belgio e la Francia.

Densa di problemi fu, com'è noto, la decolonizzazione in Congo belga, la cui indipendenza, proclamata in giugno 1960, fu seguita da tensioni

¹⁴ Vedi *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 904.

e conflitti che opposero etnie rivali e correnti politiche filo-occidentali e filo-sovietiche. In conseguenza delle decisioni del governo di Bruxelles di ripristinare l'ordine a Elisabethville e a Léopoldville, e della secessione del Katanga, ebbe origine una crisi lunga e difficile che coinvolse le Grandi Potenze e l'ONU. La crisi ebbe fine nel 1962, con l'intervento di 20.000 caschi blu inviati dall'ONU.

Dopo il compimento della decolonizzazione gli Stati d'Europa ex-Potenze coloniali mantennero rapporti di vario genere -soprattutto economici- con le antiche colonie, pur non esercitando una potestà di governo.

Il 1° gennaio 1958 ebbe inizio l'attività istituzionale della CEE e dell'EURATOM, in un clima non scevro da difficoltà e da problemi nel quadro delle relazioni internazionali.

4-

La Potenza sovietica, nonostante la morte di Stalin (avvenuta nel 1953), il quale aveva diretto in un clima di sospetto e di terrore l'immenso Impero ereditato dagli Zar e dalla rivoluzione bolscevica, coinvolgendo in tale clima i Paesi dell'Europa dell'Est satelliti dell'URSS, appariva ancora minacciosa ai confini orientali dell'Europa.

Il percorso della unificazione tra la Germania Federale e la Repubblica democratica di Germania (Germania Est) fu particolarmente lento e travagliato.

Nell'ambito della Germania federale andò delineandosi la c.d. "Ostpolitik", sostenuta dal Cancelliere federale Willy Brandt, il quale intendeva superare i limiti della "Westpolitik" di Adenauer. La "Ostpolitik" riportò qualche successo con la stipulazione di Trattati con l'Unione Sovietica; un primo Trattato fu firmato a Mosca il 12 agosto 1970, con cui i due Stati firmatari – Germania Federale e URSS – si impegnavano ad escludere dalle loro relazioni ogni ricorso alla forza e a rispettare senza restrizioni l'integrità territoriale di tutti gli Stati in Europa, nelle loro attuali frontiere (ivi comprese implicitamente la linea Oder/Neisse e la frontiera tra le due Germanie)¹⁵.

La dottrina della "sovranità limitata", frutto di una sintesi delle dichiarazioni rese dai dirigenti sovietici in relazione ai rapporti con gli Stati satelliti dell'Europa dell'Est, aveva scavato un profondo fossato tra l'Eu-

¹⁵ Cf. S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine*, cit., p. 292

ropa dell'Est e quella dell'Ovest. I Sovietici, timorosi di perdere il controllo della politica estera e degli armamenti nel quadro del Patto di Varsavia, repressero con forza i movimenti insurrezionali in Ungheria, nel 1956, ove erano posizionate forze sovietiche in base al Patto di Varsavia; l'Ungheria era guidata da una struttura sociale che i Sovietici stentavano a fronteggiare, ma che apparve compatta nel chiedere profondi cambiamenti, come l'organizzazione di elezioni libere e pluraliste in contrapposizione al modello comunista sovietico, e la revisione del sistema economico in funzione delle esigenze dell'Ungheria e degli ungheresi. Il 1° novembre 1956 venne denunciato il Patto di Varsavia per proclamare la neutralità dell'Ungheria. La situazione comunque precipitò sino al punto che Nikita Chruščëv, spinto dalla vecchia guardia staliniana, decise di fare intervenire le Forze armate sovietiche. All'alba del 4 novembre 1956 i carri armati sovietici entrarono a Budapest, ove violenti combattimenti, durati parecchi giorni, fecero più di 2000 morti tra gli insorti. Alla fine di novembre ogni resistenza era cessata in Ungheria, e una forte repressione colpì gli insorti e gli oppositori¹⁶.

Gli avvenimenti del 1956 in Ungheria segnarono comunque la fine del carattere monolitico del blocco dell'Est e della sua incrollabilità.

I Sovietici non modificarono ancora sostanzialmente la tendenza dura e repressiva nei confronti degli Stati satelliti dell'Europa dell'Est, nell'ambito dei quali erano evidenti i segni di un rinnovamento ed un nuovo corso politico ed economico. Nella primavera del 1968 i Cecoslovacchi, guidati da Alexander Dubcëk, dettero inizio ad un programma di riforme finalizzate alla realizzazione di un "socialismo dal volto umano" teso a superare l'immobilismo politico ed economico e l'allineamento incondizionato all'Unione Sovietica. Sollecitato dai suoi alleati allora più fedeli, Léonid Brëznev decise di intervenire militarmente in Cecoslovacchia. Ciò avvenne nella notte del 21 agosto 1968, quando l'Armata sovietica e gli ausiliari del Patto di Varsavia invasero la Cecoslovacchia e occuparono Praga. Alla riuscita dell'operazione militare non corrispose però un egua-

¹⁶ Per l'analisi delle vicende che hanno accompagnato l'insurrezione ungherese del 1956, vedi, anche per i riferimenti bibliografici, E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 854 e ss. In occasione di un viaggio ufficiale in Ungheria, intrapreso il 1° marzo 2006, il Presidente russo Vladimir Putin ha ammesso la "responsabilità morale" dell'URSS nella repressione della rivoluzione del 1956. Vedi ANNEXE, "Chronologie 2006" a "Le courrier des Pays de l'Est. La Russie et les autres Pays de la CEI en 2006", La Documentation Française, p. 24.

le successo politico dell'URSS; Brěznev fu infatti costretto a negoziare ed accettare un compromesso con le forze di resistenza, pur continuando ad occupare la Cecoslovacchia con le sue milizie¹⁷.

L'Albania, per protesta nei confronti dell'atteggiamento sovietico, si ritirò dal Patto di Varsavia. La Jugoslavia del Maresciallo Tito, la quale, pur non appartenendo alla zona d'influenza sovietica, aveva stabilito relazioni di buon vicinato con i Paesi dell'Europa dell'Est, protestò energicamente contro l'aggressione sovietica in Cecoslovacchia.

Occorrerà comunque attendere ancora due decenni e l'usura del socialismo reale di marca sovietica per giungere allo smantellamento del blocco dell'Est, oltre che ad una sostanziale trasformazione dell'assetto politico in tale area del continente europeo.

5-

Nel 1975 fu possibile la stipulazione dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki, che apparentemente codificava lo "status quo" inquadrando la divisione della Germania nell'ambito del sistema di sicurezza europea della CSCE. Qualcosa si stava comunque muovendo; nell'ambito delle due Germanie era viva la coscienza delle comuni radici, che i misfatti di Hitler avevano profondamente alterato¹⁸.

A partire dall'estate 1989, in seguito ai vasti flussi migratori tra le due Germanie e all'interno dell'area del Patto di Varsavia, e alle manifestazioni popolari, le gerarchie politiche della Germania Est furono poste in gravi difficoltà: l'8 novembre 1989 si dimise tutto il politburo. Il giorno successivo fu decisa l'apertura delle frontiere e, nella notte fra il 9 e il 10 novembre, migliaia di berlinesi festeggiarono la caduta del muro. Pure

¹⁷ Per una esposizione sintetica delle vicende in Cecoslovacchia vedi S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine*, cit., p. 318 e ss. In occasione di un incontro con le Autorità ceche a Praga, il 2 marzo 2006, il Presidente russo V. Putin ha ammesso la "responsabilità morale" (ma non legale) dell'URSS nella repressione della primavera di Praga. Vedi ANNEXE, "Chronologie 2006" a "Le courrier des Pays de l'Est", cit., p. 24.

¹⁸ Sulla "questione tedesca" vedi E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, p. 1334 e ss. Sulle implicazioni di tale questione in relazione al processo di integrazione europea vedi B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 165 e ss.

con le frontiere aperte la Repubblica di Germania Est continuò a sopravvivere per breve tempo con istituzioni proprie; la volontà di cambiamento era comunque fortissima nella popolazione. Vari avvenimenti si succedettero in meno di un anno: la decisione del Parlamento della Germania Est di ammettere il pluralismo politico e l'organizzazione di libere elezioni che videro la vittoria del Partito cristiano-democratico di Lothar de Maizière. Il voto popolare premiava la linea politica del Cancelliere della Germania Federale Helmut Kohl, il quale prese nelle sue mani la guida dei negoziati che dovevano portare la Germania alla piena unificazione.

A) Da parte sovietica l'allora Presidente dell'Unione sovietica Mikail Gorbačëv, pur dichiarandosi disposto ad accettare le decisioni del nuovo Parlamento, apparve incline ad un piano graduale per l'unificazione tedesca. Occorreva comunque considerare il problema in dimensione internazionale, dopo che i due Stati tedeschi avevano individuato i termini del loro accordo: la questione riguardava soprattutto sei Stati (i due Stati tedeschi e le quattro maggiori Potenze alleate) e metteva in gioco la collaborazione internazionale della Germania.

In seguito ad un incontro decisivo con Gorbačëv, Kohl riuscì a raggiungere un accordo il 16 luglio 1990, in base al quale l'Unione sovietica si dichiarava disposta a riconoscere alla Germania "piena unità e sovranità internazionale". Il 12 settembre 1990 venne firmato a Mosca il Trattato sull'assetto definitivo della Germania, che sanciva il riconoscimento delle intese bilaterali e dell'unificazione del Paese.

Il 31 marzo 1991, anche in conseguenza della firma degli Accordi di Parigi del novembre 1990 sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa, venne preso atto che l'alleanza militare dell'Est (il Patto di Varsavia) cessava di esistere.

Conseguenze a effetto "domino" delle vicende relative all'unificazione della Germania si ebbero in altri Paesi dell'Europa dell'Est. In Cecoslovacchia il fuoco covava da tempo sotto la cenere, fomentato da una forte dissidenza contro il totalitarismo comunista. Durante l'estate del 1989 le petizioni e le manifestazioni si moltiplicarono provocando repressioni e arresti. In seguito agli avvenimenti di Berlino si verificò una serie di manifestazioni di massa, per cui il Parlamento, a fine novembre 1989, prese l'iniziativa di promuovere un processo di liberalizzazione decretando l'abolizione del ruolo dirigente del partito comunista, e riconoscendo il pluralismo politico.

Conseguenze a effetto "domino" si ebbero anche in Polonia, Bulgaria

e Romania¹⁹. In Romania, in seguito ad una grave insurrezione scoppiata a Bucarest il 21 dicembre 1987 contro il potere tirannico del “conducator” Nicolae Ceausescu, il dittatore rumeno fu arrestato e giustiziato al termine di un processo sommario, il 27 dicembre. Nel maggio successivo si tennero le elezioni, che non furono però produttive di un sistema di governo veramente democratico.

In realtà, nei Paesi ex-comunisti dell'Europa dell'Est l'instaurazione di metodi e procedure democratiche si è rivelata inizialmente difficile data la mancanza, in questi Paesi, di tradizioni democratiche e di quadri politici ben organizzati e preparati, in conseguenza del precedente “vasallaggio” nei confronti dell'URSS.

B) In Unione sovietica, nel 1991, si compì l'ultimo atto della storia dell'Impero sovietico. L'ultimo Presidente sovietico, Mikail Gorbačëv, assunto al potere l'11 marzo 1985, si era prefisso un piano di ristrutturazione profonda del sistema sovietico (Perestrojka) comportante, tra l'altro, la possibilità per le imprese statali sovietiche indipendenti di avere rapporti diretti di cooperazione e concorrenza con le imprese occidentali²⁰, nel tentativo di eliminare la contrapposizione tra il sistema del socialismo reale ed il sistema dell'economia di mercato, e di conciliare il principio leninista con l'esistenza del capitalismo. Com'è noto, il tentativo non riuscì.

Il canale, aperto con cautela da Gorbačëv, si trasformò in un fiume in piena che travolse gli argini interpretativi, come nota Di Nolfo²¹.

La strategia di Gorbačëv fu infatti annientata da un “golpe” organizzato da un gruppo di dirigenti conservatori, appoggiato da militari, da esponenti del KGB, dalla polizia e dalla Presidenza del Soviet supremo. Il “golpe” fallì, grazie anche alla resistenza della popolazione e all'energica determinazione del Presidente della Federazione russa Boris Eltsin.

L'episodio segnò comunque la fine dell'Unione sovietica. Gorbačëv si dimise da segretario generale del partito con una lettera alquanto polemica in cui denunciava che il Segretario ed il Politburo del CC del PCUS non erano intervenuti contro il colpo di Stato, e che il comitato centrale non

¹⁹ Vedi S. BERSTEIN – P. MILZA, *Histoire de l'Europe contemporaine*, cit., p. 382.

²⁰ Vedi E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali*, cit., p. 1393; B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., p. 163 e ss.

²¹ Vedi “*Storia delle relazioni internazionali*”, cit., p. 1393. Sulla fine dell'Impero sovietico vedi anche “*Documents d'études. Les Institutions de la Russie*”. La documentation Française. Droit constitutionnel et institutions politiques, 1998, n. 1.02, p. 3 e ss.

aveva saputo prendere una posizione ferma di condanna e di opposizione, ed invitò il PCUS a sciogliersi. Le Repubbliche che componevano la Grande Federazione dell'URSS proclamarono l'una dopo l'altra la loro indipendenza. L'8 dicembre 1991, a Minsk, i Presidenti delle tre Repubbliche slave (Russia, Bielorussia e Ucraina) presero atto della dissoluzione dell'URSS nella constatazione che l'URSS "comme sujet de droit international et réalité géopolitique" non esisteva più, e decisero di creare una Comunità di Stati indipendenti (CIS), a cui aderirono ben presto altre otto Repubbliche dell'ex-URSS. Con gli accordi di Alma-Ata del 21 dicembre 1991 gli Stati indipendenti dichiararono che, con la formazione della CIS, l'URSS cessava di esistere. La Comunità degli Stati indipendenti non ha però mai avuto una rilevanza autonoma come soggetto di diritto internazionale.

Il 25 dicembre 1991 Boris Eltsin indusse alle dimissioni Mikail Gorbačëv, in quanto Presidente di uno Stato federale (l'URSS), che ormai non esisteva più.

Cominciavano però a delinearsi le tensioni e i contrasti che tuttora permangono all'interno degli Stati dell'ex-URSS, minacciando la stabilità della stessa Federazione russa e delle periferie dell'ex-Impero sovietico.

C) Sul piano della stabilità interna gli Stati scaturiti dalla dissoluzione dell'URSS hanno sofferto di situazioni di conflittualità determinate da contestazioni frontaliere e da contrasti inter-etnici.

Nella Federazione russa le rivendicazioni autonomiste di comunità etniche hanno fortemente turbato la pacifica coesistenza con atti di violenza e di terrorismo. La zona del Caucaso ne è stata particolarmente coinvolta, data la presenza di vari gruppi etnici (Ingusci, Circassi, Ceceni). La crisi della Cecenia, in particolare, con i suoi drammatici accadimenti ha fatto ripiombare la Russia "dans ses stéréotypes historiques", come ebbe a rilevare un membro dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, per cui "deux âmes réapparaissent: l'âme européenne et l'âme asiatique"²².

La crisi della Cecenia, che ha radici antiche, ha avuto origine dalla mancata accettazione, da parte dell'allora Presidente della Federazione russa Boris Eltsin, della Dichiarazione di indipendenza del Presidente ce-

²² Vedi E. GELIN, *Adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe à la lumière de la crise tchéchène*, in *Revue générale de droit international public*, 1995, 3, p. 637.

ceno Doudaïev, fatta il 1° novembre 1991²³. Nel 1992 la Cecenia, una Repubblica posta a nord del Caucaso facente parte sul piano amministrativo della Federazione russa, rifiutò di firmare il Trattato della Federazione russa che cementava le nuove relazioni tra la Russia e le sue province, e adottò, il 12 marzo, la sua Costituzione. Nel 1993 Doudaïev dissolse il parlamento ceceno e rifiutò la partecipazione della Cecenia sia alle elezioni presidenziali russe, sia al referendum sull'adozione della nuova costituzione russa. L'opposizione, appoggiata dalla Russia, tentò un colpo di forza contro il Presidente nel novembre 1994; l'11 novembre 1994 le milizie russe invasero la Cecenia. Ebbe così origine un lungo e sanguinoso conflitto, articolato in due successivi momenti.

Furono anni tumultuosi, caratterizzati anche da rivalità politiche insorte a Grozny, e da infiltrazioni di Al-Quaeda, che allarmarono i dirigenti del Kremlino, timorosi di reazioni a catena nelle altre zone del Caucaso.

In conseguenza delle incursioni nel Daghestan in agosto del 1999, e degli attentati perpetrati in settembre di quell'anno in Russia e addebitati ai Ceceni, le milizie russe, in febbraio del 2000, distrussero Grozny: pervennero informazioni di massacri di civili e di campi di sterminio. In aprile del 2000 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sospese la Russia dal diritto di voto.

In giugno del 2000 il nuovo Presidente russo Vladimir Putin, eletto il 26 marzo, pose la Cecenia sotto amministrazione presidenziale diretta; in gennaio del 2001 la direzione dell'operazione anti-terrorismo in Cecenia fu trasferita al FSB, ed il Consiglio d'Europa restituì il diritto di voto alla Russia.

Seguirono però vicende drammatiche, e si ebbero notizie di violenze e massacri, accentuandosi la contrapposizione tra le parti in conflitto. Proseguirono le azioni terroristiche. Il 26 ottobre 2002 vi fu la presa di ostaggi nel teatro moscovita Dubrovka da parte di un "commando" di una cinquantina di ceceni, che si concluse con un massacro. In febbraio 2004 ebbe luogo un attentato alla metropolitana di Mosca; seguì l'orrendo massacro di Beslan, nell'Ossezia del Nord, nella scuola n. 1. Violenze e provocazioni reciproche impedivano la coesistenza pacifica nell'area. Tali episodi sono legati al groviglio di etnie e di popoli diversi per storia, religione, condizione economica, come appare anche dal recentissimo

²³ Sullo svolgimento degli avvenimenti in Cecenia, vedi in particolare COMITÉ TCHÉTCHÉNIEN, *"Tchéchénie. Dix clés pour comprendre"*, Paris, La Découverte, 2003, 2005.

conflitto che ha opposto la Georgia alla Russia, in conseguenza delle secessioni dell'Ossezia del Sud e dell'Abkazia, contrastate violentemente dalla Georgia, e sostenute, anche militarmente, dalla Russia, intervenuta per mettere fine ad una strage di civili russi. Errori reciproci sia da parte della Georgia che da parte della Russia hanno aggravato la tensione nell'area. Come ha rilevato il Presidente francese Sarkozy, Presidente di turno dell'Unione europea, il quale ha negoziato un piano di pace "il fant procéder par étapes" nella ricerca di soluzioni ai complessi problemi di relazioni internazionali nei rapporti con la Russia.

6-

Nel quadro occidentale dell'Europa il processo di integrazione comunitaria proseguiva con l'adesione della Grecia (a partire dal gennaio 1980) e poi della Spagna e del Portogallo (dal 1° gennaio 1986)

La penisola iberica costituisce un'area territoriale importante nel quadro europeo, in virtù della sua posizione strategica sul mare Mediterraneo e sull'Oceano Atlantico. Sia la Spagna che il Portogallo avevano sofferto il peso di due dittature (quella di Franco in Spagna e quella di Salazar in Portogallo) che avevano condotto questi Paesi ad una condizione di isolamento e di emarginazione politica ed economica rispetto al resto dell'Europa occidentale. Superando perplessità ed incertezze i negoziati per l'adesione si conclusero il 12 gennaio 1985 con la firma a Madrid e Lisbona dei Trattati relativi. Il 1° gennaio 1986, con la ratifica dei Trattati di adesione, la Spagna e il Portogallo divennero così membri a pieno titolo delle Comunità.

Le Comunità europee, attraverso Trattati successivi cui ha corrisposto una estensione delle finalità di cooperazione e di integrazione, hanno avuto una progressiva evoluzione sia per quanto concerne la portata soggettiva, sia per quel che riguarda l'integrazione nel loro ambito, che si è fatta via via più coesa nel perseguimento di un "europeismo federalista".

Nel 1986 fu firmato e sottoposto al procedimento di ratifica nei Paesi membri l'Atto unico, che entrò in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto unico europeo è il risultato del primo grande tentativo di riforma dei Trattati di Roma del 1957, con l'estensione della competenza comunitaria ai settori della tecnologia e dell'ambiente, e la previsione di un grande mercato unificato. Esso ha precisato alcuni obiettivi comunitari, quali il completamento del mercato interno europeo e la realizzazione, entro il 1992, di un vasto spazio senza frontiere; lo sviluppo tecnologico; il progresso ver-

so una unione economica e monetaria; il rafforzamento della coesione economica e sociale; il miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di lavoro. Con l'Atto unico è stata prevista anche la istituzionalizzazione della cooperazione fra gli Stati membri nel settore della politica estera.

Una tappa importantissima nell'evoluzione comunitaria è stata la firma, il 7 febbraio 1992, del Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° gennaio 1993, il quale ha completato il processo di integrazione istituendo una "Unione europea".

Una delle realizzazioni più significative del Trattato di Maastricht è stata l'Unione monetaria, consistente nella creazione di una moneta unica europea. Considerata come il "motore" dell'integrazione, l'Unione economica e monetaria è stata realizzata in tre tappe successive. A partire dal 1994 è stato creato un Istituto monetario europeo, preposto al controllo della convergenza delle politiche economiche degli Stati dell'Unione. Nel 1996 è stata compilata una lista degli Stati rispondenti a particolari criteri di convergenza (come l'inflazione contenuta, il deficit pubblico limitato ecc.); nel caso in cui almeno sette Stati fossero considerati rispondenti a tali criteri, sarebbe stata creata una Banca centrale europea indipendente dai Governi, ed una moneta unica, l'Euro²⁴. Il progetto dell'Unione monetaria (come quella dell'Unione politica) è il risultato della "partnership" Kohl-Mitterrand, che si rivelò fondamentale per gli sviluppi della cooperazione europea integrata.

La necessità di creare una Unione politica coesa fu evidenziata dai Capi di Stato e di Governo dei Dodici nell'ottobre 1990, all'indomani degli avvenimenti che condussero allo smantellamento del blocco del-

²⁴ Il 3 maggio 1998, deliberando in conformità con l'art. 109 n. 4, il Consiglio, riunito nella composizione dei Capi di Stato e di Governo, decise le designazioni degli Stati membri dell'UEM, ammettendo 11 degli allora 15 membri della Comunità: Belgio, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Finlandia. Nella stessa decisione il Consiglio accertava che il Regno Unito e la Danimarca si erano avvalsi della facoltà di non passare alla terza fase dell'UEM. La Svezia e la Grecia non avevano ancora soddisfatto le condizioni necessarie. La Svezia ha poi respinto l'euro nel referendum del 14 settembre 2003. Sull'origine dell'euro e la sue prospettive future, anche in considerazione dell'ulteriore allargamento dell'Unione, vedi "*L'euro: réussite ou échec*", in "Questions internationales", n. 17, "La documentation Française". A partire dal 1° gennaio 2008 anche Malta e Cipro hanno adottato l'euro: la zona euro rappresenta ormai più del 70% del prodotto interno lordo dell'Unione europea. Il Regno Unito (come la Danimarca) beneficia di deroghe rispetto alla moneta unica europea. La politica comunitaria in materia verrà coordinata nell'ambito dell'Eurogruppo, che riunisce i ministri delle finanze e la cui esistenza è stata riconosciuta dal Trattato di Lisbona.

l'Est: l'idea di rilanciare l'Unione politica comportava certamente rischi e difficoltà di attuazione, nella transizione progressiva delle entità comunitarie delle origini, in dimensione prevalentemente economica, a forme più complete di cooperazione e di coesione, atte a superare la competenza e la sovranità nazionale anche sul piano politico.

In effetti, il fenomeno della cooperazione europea integrata non può prescindere da un rapporto di coesione tra le "identità nazionali" dei "partners" europei, canalizzato ai fini di una "identità europea" fondata su interessi comuni e condivisi. Sul piano politico, e della politica estera, la coesione tra i "partners" europei, e la potenzialità di azione dell'Unione europea sono state spesso messe in crisi, anche in relazione all'ultima guerra in Iraq.

Il trattato di Unione (TUE) ha previsto tre pilastri fondamentali, cioè: le Comunità europee già esistenti, con ampliamento delle loro competenze, la politica estera e di sicurezza comune (PESC); la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Il TUE ha inoltre introdotto il principio della sussidiarietà, in base al quale, ove si tratti di materie che non rientrano nella competenza esclusiva della Comunità, questa possa intervenire, sempre che l'azione prevista abbia una dimensione europea e l'intervento comunitario risulti essere la migliore soluzione per problemi che gli Stati dovrebbero affrontare, ma rispetto ai quali rivelano insufficienze e inadeguatezze di azione. Il principio di sussidiarietà va combinato con il principio di proporzionalità, ai sensi del quale l'azione comunitaria non deve andare al di là di quanto è necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi del Trattato, in modo da consentire un coordinamento efficace ed armonioso delle competenze comunitarie e nazionali.

Con il Trattato di Maastricht è stata creata anche una cittadinanza europea, di cui si dirà in seguito.

Il 1° gennaio 1995 hanno fatto ingresso nell'Unione europea l'Austria, la Svezia e la Finlandia: l'Unione è così passata a quindici Stati membri. L'adesione di tali Stati ha posto qualche problema per quanto concerne la politica estera e di difesa in considerazione della "neutralità" di essi. Il Trattato di Maastricht prevede infatti la definizione "à terme" di una politica di difesa comune. Ciò non ha comunque impedito l'appartenenza degli Stati medesimi all'Unione.

Con il Trattato di Amsterdam, concluso il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore nel maggio del 1999, è stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di formazione dei provvedimenti comunitari,

ed è stata introdotta una nuova forma di cooperazione: la cooperazione rafforzata. Con tale espressione si è inteso fare riferimento alla possibilità che alcuni Stati possano attivare tra loro una cooperazione o collaborazione più stretta in taluni settori o materie, sempre che non vengano alterati gli equilibri istituzionali comunitari, non venga pregiudicato l'“acquis” comunitario, e la cooperazione rafforzata sia aperta a tutti gli Stati membri, nel senso che ognuno di essi possa in qualsiasi momento aderirvi.

Con il Trattato di Nizza, firmato il 10 marzo 2001, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, il sistema istituzionale comunitario è stato ulteriormente perfezionato e, in vista dell'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), è stato adottato un Protocollo dedicato a tale questione.

A Nizza, il 7 dicembre 2000, è stata proclamata da parte dei rappresentanti delle maggiori istituzioni comunitarie, la Carta dei diritti fondamentali, la quale avrebbe dovuto essere incorporata nel Trattato costituzionale approvato dal Consiglio europeo e firmato dai “partners” comunitari il 29 ottobre 2004: i “no” francese e olandese nel referendum convocato ai fini della ratifica da parte della Francia e dell'Olanda ne avevano bloccato il percorso.

La protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario nonché dell'Unione europea, ha avuto un graduale riconoscimento a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, sino alla proclamazione della Carta. La garanzia dei diritti fondamentali a livello dell'Unione europea è da tempo ritenuta una condizione di riconoscimento del principio del primato del diritto comunitario da parte delle Corti Costituzionali e delle Corti Supreme degli Stati membri. La proclamazione della Carta viene ad assumere rilevanza nel nuovo articolo 6, 1° cpv. del Trattato di Lisbona, in cui è detto che essa “a la même valeur juridique que les traités”.

7-

Il violento smembramento della Grande Federazione Jugoslava, che ha dato luogo ad una serie di conflitti sanguinosissimi, ha costituito una “sfida” anche per l'Unione europea, i cui tentativi per imporre la pacificazione dell'area e per proporre soluzioni adeguate alla crisi in atto restarono per lungo tempo inefficaci. Pur avendo espresso inizialmente l'auspicio del mantenimento dell'integrità territoriale della Jugoslavia, l'U-

nione europea, dato l'incalzare degli eventi e della frammentazione dell'area in distinte entità statali, finì con il riconoscere gli Stati scaturiti dalla dissoluzione, condannando la Repubblica federale ed il suo "leader" Milosevic per gli abusi effettuati.

Nell'area balcanica un acceso conflitto ha opposto, negli anni 1998-1999, nella regione del Kosovo (di cui, da parte del governo jugoslavo, era stata in precedenza riconosciuta l'autonomia), la popolazione filo-albanese alle milizie serbe, manovrate dal governo di Belgrado. La decisione presa nel 1989 da Milosevic di porre fine all'autonomia del Kosovo, si urtò con una resistenza sempre più forte da parte di coloro che si opponevano al disegno della "Grande Serbia" perseguito dai dirigenti di Belgrado.

La resistenza si trasformò, nel 1998, in una guerra aperta, condotta dai Serbi con la stessa ferocia con cui avevano condotto le ostilità in Bosnia Erzegovina anni addietro. In seguito alle atrocità commesse e all'esodo massiccio delle popolazioni del Kosovo (la c. d. "pulizia etnica" voluta da Milosevic), la NATO decise di intervenire militarmente per costringere l'armata serba ad evacuare la regione. Per più di tre mesi le Forze aeree alleate bombardarono Belgrado ed altre località, in modo da indurre il governo jugoslavo a cedere; gli attacchi della NATO in difesa delle popolazioni del Kosovo sono stati aspramente contestati dalle Autorità di Belgrado, alla luce della "legalità" internazionale²⁵.

In effetti, l'intervento militare della NATO, anche se posto in essere per fini umanitari e per ripristinare un ambiente sicuro per le popolazioni minacciate, è avvenuto senza una esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, al termine di vari tentativi di soluzione pacifica posti in essere da diplomatici e da dirigenti di organizzazioni umanitarie.

Va notato che il principio del non intervento non può essere fatto valere per coprire atti di genocidio o altre atrocità, così come violazioni del diritto umanitario su larga scala e operazioni di pulizia etnica, in considerazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio del 1948 (Genocide Convention), con cui gli Stati aderenti hanno convenuto che il crimine di genocidio, sia che venga com-

²⁵ Sulla guerra del Kosovo, alla luce della legalità internazionale, vedi G. PALMISANO, *L'ammissibilità del ricorso alla forza armata a fini umanitari e la guerra del Kosovo*, in "La Comunità internazionale", 2003, I, p. 17 e ss.

messo in tempo di pace che in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale, che va prevenuto e punito.

In precedenza posto sotto il dominio dell'ex-Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia-Montenegro), il Kosovo rivendica ora piena indipendenza, avendo una sua precisa caratterizzazione identitaria nei confronti dell'identità serba. Al riguardo può comunque farsi valere che, in futuro, il Kosovo sarà destinato ad integrarsi con la Serbia nel vasto contesto di una Unione europea comprendente anche l'area balcanica.

L'indipendenza del Montenegro da Belgrado è stata sancita dal referendum del 21 maggio 2006. Le elezioni politiche in Montenegro sono state effettuate il 10 settembre 2006, con notevole affermazione della coalizione "Per un Montenegro europeo"; ciò può consentire di accelerare il cammino verso l'Unione europea, previa stipulazione di un Accordo di stabilizzazione e associazione.

8-

L'adesione all'Unione europea, in seguito alla firma, il 16 aprile 2003, ad Atene, del Trattato relativo da parte di dieci nuovi Stati (di cui otto appartenenti all'Europa centrale e orientale, oltre a due piccole entità, Malta e Cipro) costituisce un notevole passo avanti nella costruzione di un'Europa unificata e integrata, auspicata al momento della caduta del muro di Berlino e della fine dei blocchi contrapposti. Dal 1° gennaio 2007 sono entrati a far parte dell'Unione europea anche la Bulgaria e la Romania. L'Unione è così arrivata a 27 Stati membri. I due Stati balcanici saranno però sottoposti per tre anni ad uno stretto regime di sorveglianza, in modo da verificare che mantengano gli impegni presi con l'Europa, soprattutto nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Rispetto alla connotazione iniziale e alla base associativa l'Unione europea appare oggi alquanto mutata. L'estensione alla Polonia, alla Repubblica ceca, alla Slovacchia, all'Ungheria, alla Slovenia, all'Estonia, alla Lituania e alla Lettonia (e oggi alla Bulgaria e alla Romania) dei principi e dei valori del sistema liberal-democratico europeo e dell'"acquis" comunitario, aveva suscitato perplessità e interrogativi, dal momento che nessuno di tali Stati aveva partecipato al grande movimento europeista del dopoguerra, in quanto facenti parte dell'area di influenza sovietica; con l'eccezione della Slovenia – già membro dell'ex Grande Federazione jugoslava – la quale ha potuto adottare la moneta unica, l'euro, a partire dal 1° gennaio 2007. Il modello sloveno di integrazione poggia su tre pi-

lastrici: stabilità politica e democratica, economia aperta e competitiva, posizione geografica strategica²⁶.

L'allargamento, se considerato dal punto di vista degli Stati dell'Europa dell'Est, appare come una rivalsea nei confronti della divisione artificiosa dell'Europa operata a Yalta, ed un ritorno sulla scena europea di Stati altrimenti destinati all'isolamento e all'immobilismo. Nell'ottica dell'Ovest l'evento, caldeggiato dall'italiano Romano Prodi (allora Presidente della Commissione comunitaria), si presenta come una "sfida storica" (per usare un'espressione impiegata dall'ex-ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer) della costruzione comunitaria, la quale comporta anche rischi di fratture e di divisioni suscettibili di rallentare e ritardare il processo di coesione²⁷.

Sia i membri originari che quelli di ingresso più recente, appartenenti ad aree prima contrapposte, dovranno dare prova della loro volontà e capacità di integrarsi nel sistema di "governance" comunitaria nel perseguimento di ogni obiettivo politico ed economico dell'Unione europea.

A) Al Vertice di Nizza del 2001 si discusse molto sulla distribuzione del potere in seno all'Unione e sulle regole del gioco, sullo sfondo dei grandi mutamenti geo-politici e geo-economici dell'Europa dell'Est.

I negoziati per l'adesione dei Paesi PECO furono preceduti da vari accordi di associazione di tali Paesi (con la Polonia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia nel 1991) con l'Unione europea, i quali non facevano però esplicito riferimento alla prospettiva di un allargamento. I negoziati di adesione ebbero inizio nel 1998 per sfociare, in dicembre 2002, nel Vertice di Copenaghen, conclusivo ai fini dell'ingresso dei nuovi Stati. La firma del Trattato di adesione si ebbe, come già detto, il 16 aprile 2003 ad Atene.

Al Vertice di Copenaghen del 2002 prevalsero il realismo ed il pragmatismo, per cui l'ampliamento venne considerato nell'ottica dei vantaggi e degli svantaggi, dei costi e dei benefici. Da parte dei Paesi dell'Europa dell'Est l'Unione europea è stata considerata come una "comunità di sicurezza", atta a promuovere la stabilità, neutralizzando le tensioni ed i potenziali conflitti con i Paesi vicini in relazione allo "status" dei gruppi

²⁶ Vedi G. LECOMTE, *La Slovénie, modèle d'intégration européenne*, in "Questions internationales", 2007, n. 23, p. 36.

²⁷ Vedi D. DAKOWSKA et L. NEUMAYER, *"L'Union européenne élargie". Acteurs et processus. Introduction: repenser l'impact de l'adhésion*, in "Politique européenne", n. 15, 2005, L'Harmattan.

minoritari (come, ad es., i gruppi di minoranze ungheresi presenti in Slovacchia e in Romania, e i gruppi di minoranze russe esistenti nei Paesi baltici), nel passaggio da una concezione essenzialmente etnico-linguistica dell'identità nazionale all'estensione a tutti i nazionali della cittadinanza europea, con le relative prerogative.

Uno degli obiettivi prioritari dell'Unione – promosso particolarmente dalla Germania – è quello di sviluppare lo spazio europeo di sicurezza e di stabilità. In tale ottica va approfondito particolarmente il processo di stabilizzazione dei Paesi appartenenti all'area dei Balcani occidentali, allo scopo di favorire i processi di adesione, e per definire con maggiore precisione la politica europea di “vicinato” con i Paesi con i quali non è prevista una prospettiva di adesione piena all'Unione europea.

B) La Commissione europea, preoccupata delle eventuali conseguenze dell'ampliamento sulla stabilità del continente europeo e sull'evoluzione dell'azione comunitaria, lanciò il progetto di una politica estera, detta “di vicinato, come chiave di stabilità per un'Europa più grande”, con l'obiettivo di creare un circolo di Paesi amici ben governati alle frontiere dell'Unione²⁸. La politica europea di vicinato (PEV) fu approvata dal Consiglio europeo in giugno del 2003.

Allora Presidente della Commissione Romano Prodi aveva dato al progetto della politica di vicinato il nome di “everything but institutions”, con l'idea che la condivisione con l'Unione, da parte dei Paesi vicini, di tutto all'infuori delle istituzioni, sarebbe in condizione di estendere un insieme di principi e di valori che definirebbero l'essenza stessa dell'Unione²⁹.

Parte del progetto della politica di prossimità dovrebbe essere, secondo l'idea avanzata da Prodi, la costruzione di “uno spazio economico europeo comune” tra la Russia e l'Unione europea. Ciò renderebbe possibile l'estensione della cooperazione tra Mosca e Bruxelles dal terreno della sicurezza a quello dell'economia. Il 4 dicembre 2006 la Commissione ha presentato un insieme di proposte destinate a dare nuovo impulso alla PEV, in quanto concentrate su settori di mutuo interesse per le parti,

²⁸ Vedi A. GOUJON, *L'Europe élargie en quête d'identité: légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage*, in “L'Union européenne élargie”, cit., p. 137 e ss.

²⁹ Sulla “politica di vicinato” vedi anche E. LETTA, *L'Europa a venticinque. Dai referendum alla Turchia: le sfide della nuova Europa*, 2ª edizione aggiornata, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 120-121.

quali, in primo luogo, quelli attinenti alle relazioni commerciali e alla cooperazione in materia di energia, di politica migratoria e di visti. Per il periodo compreso tra il 2007 e il 2013 il bilancio previsto per i sedici Stati interessati alla PEV sarà di circa 12 miliardi di euro.

In conseguenza dell'allargamento l'Unione europea si trova ad avere frontiere comuni con la Federazione russa. Il problema delle frontiere nel quadro europeo presenta aspetti complessi. Come si è notato, l'Europa sembra oscillare tra due opposte aspirazioni: la volontà di superare le frontiere nel suo contesto, per eliminare le divisioni interne nella considerazione della comune civiltà, e la volontà di consolidare le frontiere, per preservare l'identità delle nazioni e dei popoli.

Il forte impatto, nel tessuto sociale russo, delle idee maturate nella cultura di massa occidentale, successivamente alla fine del comunismo, si contrappone all'immagine di una Russia che “ne peut s'extraire des démons du passé”, per cui “le mystère russe semble encore ovoir de beaux jours devant lui”³⁰. In un'ottica evolutiva i rapporti tra l'Europa e la Russia vanno comunque considerati sulla base del rispetto di principi e di valori fondamentali, condivisibili in un ampio contesto internazionale.

II

9-

Si pone oggi il problema della formazione di una nuova “coscienza europea”, in una Europa che affonda le radici nella storia più o meno recente, ma che si è mostrata disponibile nei confronti di nuove esperienze di relazioni internazionali.

Nella formazione di una “identità” e di una “coscienza” europea nel quadro della cooperazione intergovernativa tra gli Stati d'Europa, il coinvolgimento e l'impegno del Consiglio d'Europa sono determinanti nella definizione dei principi e dei valori di legittimità democratica e nella promozione degli ideali che costituiscono il patrimonio comune degli Stati d'Europa (art. 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa).

Gli elementi fondamentali della legittimità democratica proclamati dal Consiglio d'Europa – che annovera oggi quarantasette Stati membri –

³⁰ Vedi “*Dictionnaire de la Russie*”, sous la direction de P. LAUCHY, Larousse à present, 2008, p. 15.

sono indicati nell'art. 3 dello Statuto, in cui si afferma che ogni Stato membro deve rispettare il principio della preminenza del diritto e il principio in virtù del quale ad ogni persona posta sotto la propria giurisdizione possa essere garantito il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'art. 3 è stato costantemente interpretato alla luce del Preambolo (in cui vi è un chiaro riferimento ai "valori spirituali e morali" che costituiscono il patrimonio comune dei popoli d'Europa, e che sono all'origine dei principi di libertà individuale e libertà politica, e di preminenza del diritto) e dell'art. 1 dello Statuto.

Ogni Stato europeo considerato capace ed avente la volontà di conformarsi alle disposizioni di cui all'art. 3, può essere invitato dal Comitato dei Ministri a divenire membro dell'organizzazione, ai sensi dell'art. 4 dello Statuto³¹.

La risoluzione statutaria adottata dal Comitato dei Ministri nel corso della sua 8^o sessione, nel mese di maggio 1951, ha formalizzato la prassi dell'organizzazione in materia di ammissione, richiedendo, oltre ai requisiti di cui all'art. 4, il parere consultivo dell'Assemblea parlamentare³².

L'art. 8 dello Statuto prevede che ogni Stato membro il quale violi gravemente le disposizioni di cui all'art. 3 può essere sospeso dal suo diritto di rappresentanza nelle istituzioni del Consiglio d'Europa, ed invitato dal Comitato dei Ministri a ritirarsi alle condizioni previste dall'art. 7. Qualora esso non ottemperi a tale richiesta, il Comitato dei Mi-

³¹ Sui criteri di ammissione al Consiglio d'Europa vedi E. GELIN, *Les critères d'admission des nouveaux États indépendants au Conseil de l'Europe*, in *Rev. du droit intern. et du droit comparé*, 1996, p. 341, richiamato da M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, "Compliance review" nel Consiglio d'Europa, Milano, Giuffrè, 2004, p. 21 e ss. I candidati all'ammissione al Consiglio devono essere "Stati" indipendenti e sovrani, e appartenenti all'area geografica europea. Estonia, Lituania e Lettonia hanno dovuto attendere fino al 18 settembre 1991 per essere ammessi a sedere nell'Assemblea parlamentare perché, fino a quella data, la loro sovranità non era riconosciuta da tutti i membri del Consiglio d'Europa. Nel parere 190 (1995) relativo alla domanda di adesione dell'Ucraina, l'Assemblea parlamentare ha fatto esplicito riferimento sia alla dichiarazione di sovranità del 16 luglio 1990, sia alla dichiarazione di indipendenza del 24 agosto 1991. Analogo riferimento alla dichiarazione di indipendenza e delle tappe principali dell'evoluzione verso un regime democratico è contenuto anche nel parere 191 (1995) sulla domanda di adesione dell'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia.

³² Cfr. Risoluzione (51)30. La risoluzione ha previsto la consultazione dell'Assemblea parlamentare anche ai fini dell'espulsione dall'organizzazione.

nistri può decidere che il membro in questione ha cessato di fare parte del Consiglio a partire dalla data che verrà stabilita dal Comitato medesimo.

A) Il Comitato dei Ministri e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si trovarono a dover risolvere la questione legata all'interpretazione dell'art. 3 dello Statuto, in seguito al colpo di Stato verificatosi in Grecia nel 1967, con l'avvento della dittatura militare.

Con la risoluzione dell'Assemblea parlamentare del 31 gennaio 1968 l'art. 3 dello Statuto venne richiamato per esigere da parte del Governo greco una garanzia effettiva, comprovata da una costituzione democratica di ristabilimento del regime parlamentare sovvertito dalla legge marziale³³. Di fronte al mancato ristabilimento della democrazia, l'anno successivo l'Assemblea dichiarò che il regime instaurato in Grecia aveva violato i requisiti di cui all'art. 3 dello Statuto, ai fini dell'appartenenza al Consiglio d'Europa, e raccomandò al Comitato dei Ministri di adottare le misure di sospensione o di espulsione previste dall'art. 8. Il ritiro della Grecia dal Consiglio d'Europa in base all'art. 7 dello Statuto evitò l'applicazione di tali misure³⁴.

Dopo la caduta del regime militare fu attivata, su richiesta del nuovo governo greco, la procedura di riammissione con la risoluzione del 22 gennaio 1974 dell'Assemblea; con tale risoluzione vennero enunciate le condizioni per ripristinare i diritti umani e le garanzie fondamentali, e rivitalizzare una politica libera e democratica.

B) L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha cercato di interpretare e di sviluppare la nozione di democrazia in conformità con le clausole statutarie. Nella risoluzione relativa ai "principi della democrazia"³⁵, adottata prima dell'allargamento a Est, ha insistito particolarmente sul pluralismo politico, sottolineando che libere elezioni a suffragio universale e a voto segreto, convocate a intervalli regolari e ragionevoli ai fini della creazione di organismi parlamentari dotati di potere sovrano e composti di rappresentanti di partiti politici liberi di organizzarsi e di

³³ Sulla questione greca vedi C. ZANGHÌ, *La questione greca al Consiglio d'Europa: analisi di taluni problemi interpretativi*, in Riv. di dir europeo, 1970, p. 37 e ss; IDEM, *La questione greca al Consiglio d'Europa: considerazioni conclusive*, ibidem, p. 149 e ss.

³⁴ Cfr. C. ZANGHÌ, *op. loc. cit.*

³⁵ Cfr. Ris. 800 (1983) dell'1-7-1983.

esprimersi, costituiscono un elemento insostituibile della vita politica democratica.

Esprimendo la concezione contemporanea dello Stato di diritto, la suddetta Risoluzione ha posto in rilievo la figura del giudice nella sua funzione di controllo dell'amministrazione dello Stato, e di salvaguardia dei diritti umani.

La Risoluzione anzidetta ha costituito, seppure nei limiti di un testo di portata generale, un punto di riferimento ai fini della valutazione delle candidature degli Stati dell'Europa centrale e orientale.

L'amministrazione degli Stati dell'Europa dell'Est, in transizione verso forme di governo democratiche, ha posto il problema del controllo del principio della preminenza del diritto all'interno dei rispettivi ordinamenti, sia all'atto dell'ammissione che durante la partecipazione alla vita dell'organizzazione³⁶.

10-

Un problema spinoso, che ha dato luogo, in pratica, a difficoltà di soluzione, è quello relativo alle minoranze nazionali, con cui il Consiglio d'Europa (e più ancora, come si dirà, la CSCE/OSCE) ha dovuto confrontarsi.

Il trattamento delle persone appartenenti a gruppi di minoranze, pur comportando il riconoscimento di diritti specifici connessi alla loro identità (quali i diritti culturali, i diritti relativi all'uso della lingua, i diritti della pratica religiosa) si innesta nella più ampia tematica della tutela dei diritti umani, in quanto riconosciuti ad ogni individuo, quali che siano la razza e l'etnia da cui proviene, la sua lingua e la sua religione, da una serie di Atti internazionali³⁷. Di tali diritti, innati e fondamentali (come il diritto alla vita con la relativa tutela, il diritto alla libertà e alla sicurezza,

³⁶ Vedi KOLLER, *Le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe, son rôle dans le rapprochement avec les Pays de l'Europe de l'Est*, in *Revue universelle des droits de l'homme*, 1999, p. 385 e ss.; G.C. BRUNO, *Il principio della preminenza del diritto nell'esperienza del Consiglio d'Europa: l'attività della Commissione "Democrazia attraverso il diritto" riguardo ai Paesi della nuova Europa*, in "Democratizzazione all'Est e diritto internazionale", Napoli, ESI, 1998, p. 111 e ss.

³⁷ Sulla tutela dei diritti umani, intesi in ampia accezione, vedi. M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, ESI, 1999.

al rispetto della vita privata e familiare) sono egualmente partecipi e fruitori sia gli appartenenti alla maggioranza che i membri della minoranza (etnica, religiosa e linguistica) negli Stati. Il concetto di democrazia va infatti interpretato in un ampio significato, con riferimento all'intero popolo stanziato nel territorio statale, e non in senso incompatibile con il concetto di libertà³⁸. Non può esservi antitesi tra "democrazia" e "libertà", se non in caso di grave perturbamento all'ordine pubblico, e di lotta alla criminalità organizzata che necessiti di misure legittime di controllo e di sorveglianza, le quali debbono essere però conformi ai principi fondamentali dello Stato di diritto. Abusi si sono talora verificati in questo delicatissimo settore.

Stante la natura individuale dei diritti dell'uomo, tra i quali rientra anche il diritto di non subire discriminazioni, non può essere disattesa la libertà di scelta dell'individuo di continuare ad appartenere ad un gruppo di minoranza, o quella di essere volontariamente integrato nella maggioranza della popolazione dello Stato di residenza. Connesso a questo tipo di scelta è il problema della lealtà delle minoranze nei confronti dello Stato in cui vivono, il quale si pone particolarmente nel caso di membri di gruppi sociali che, pur appartenendo ad un determinato Stato, si sentono membri, per cultura, per tradizione, per lingua e per religione, di un diverso contesto socio-politico e religioso. Il problema si è posto, anche con risvolti drammatici, in relazione alla presenza di gruppi di immigrati provenienti da diverse aree, in Paesi d'Europa come la Gran Bretagna e la Francia, ove ha dato luogo ad episodi di intolleranza e di violenza, legati anche alla decolonizzazione.

Il problema della presenza di gruppi di minoranze etniche, religiose e linguistiche nel contesto di Stati multietnici si innesta nella complessa tematica dell'autodeterminazione dei popoli, intesa in quanto secessione di gruppi tendenti ad acquisire l'indipendenza sul piano internazionale. Il Consiglio d'Europa ha mantenuto al riguardo una certa prudenza, coerentemente con gli orientamenti internazionali tendenti ad escludere la secessione dalla nozione giuridica di autodeterminazione, ed a tutelare l'integrità territoriale degli Stati. Il principio dell'integrità territoriale costituisce infatti, al pari del principio di autodeterminazione dei popoli, un

³⁸ Sul concetto di democrazia, rapportato a quello di libertà vedi G. CONTOGEOURIS, *La démocratie comme liberté*, in "La démocratie en Europe", Cahiers politiques, 2004, l'Harmattan, p. 9 e ss.

principio fondamentale del diritto internazionale³⁹. In una Dichiarazione adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 9 giugno 1994⁴⁰ in relazione al caso della Crimea è stato affermato che “il *convenient d'assurer le respect du droit international, y compris le principe du maintien de l'intégrité territoriale des États*”

Un orientamento analogo emerge dal “Rapport sur l'adhésion de la Russie à la lumière de la situation en Tchétchénie” del gennaio 1995, in cui si è rilevato che “la *volonté d'indépendance de chacun des sujets devient dangereuse si elle conduit à la sécession totale*”⁴¹. L'uso eccessivo della forza nel reprimere le aspirazioni indipendentiste di popoli e di gruppi etnici stanziati in aree sottoposte alla sovranità di uno Stato va però condannato, coerentemente con gli orientamenti manifestati da organizzazioni internazionali, in dimensione regionale e universale. La sovranità nazionale non può essere infatti fatta valere per giustificare gravi repressioni comportanti importanti violazioni dei diritti umani fondamentali.

Resta il problema di conciliare identità diverse, sostenute da culture ed aspirazioni diverse, in un unico contesto territoriale, nel rispetto dei diritti legittimi di tutti coloro che vi sono stanziati.

Gli Stati d'Europa ammessi o candidati all'ammissione nell'ambito del Consiglio d'Europa debbono assumere l'impegno a vincolarsi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani (CEDU) ed ai successivi Protocolli aggiuntivi⁴², ma anche alla Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali e ad altre importanti Convenzioni promosse dal Consiglio d'Europa, come la Convenzione europea per la prevenzione della tortura del 1987 (entrata in vigore nel 1989) e la Convenzione sull'estradizione. Di notevole significato è la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio

³⁹ Vedi M. IOVANE, *Democratizzazione all'Est e Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in “Democratizzazione all'Est e diritto internazionale”, cit., p. 96.

⁴⁰ Cfr. Déclaration sur la Crimée, Doc. 7105 del 13 giugno 1994. Il principio dell'integrità territoriale è stato affermato nel diritto internazionale sia dalla Corte permanente di Giustizia internazionale (affare Lotus, 1928), sia dalla Corte internazionale di Giustizia (affare del Canale di Corfù, 1949).

⁴¹ Il Rapporto è richiamato da E. GELIN, *Adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe* cit., p. 637.

⁴² Attualmente tutti i membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato la CEDU.

2005, la quale, all'art. 19, contiene alcune disposizioni in tema di estradizione⁴³.

11-

Sino dalle origini il Consiglio d'Europa si è richiamato al principio dello Stato di diritto e ad un sistema di valori liberal-democratici, oltre che all'elaborazione giurisprudenziale degli organi di garanzia di Strasburgo. Resta pertanto di fondamentale importanza per l'esistenza stessa del Consiglio d'Europa e per lo svolgimento della sua attività la coesione tra gli Stati che ne fanno parte, e la capacità di essi di fare fronte agli impegni assunti con la partecipazione all'organizzazione.

Tali impegni sono esplicitati nei pareri dell'Assemblea parlamentare al momento dell'ammissione: sono impegni precisi, tra Stati soggetti di diritto internazionale e un organo a rappresentanza parlamentare, facente parte della struttura di un ente internazionale inter-governativo⁴⁴.

A) Dalla prassi degli organi di garanzia istituiti dalla CEDU emerge la rilevanza accordata al principio della preminenza del diritto, al pluralismo politico, alla democrazia.

L'importanza del principio della salvaguardia della preminenza del diritto è desumibile da varie sentenze, decisioni e pareri degli organi di Strasburgo.

Nel caso "Leander" la Commissione ha distinto lo Stato di polizia dallo Stato di diritto in relazione ad un caso di registrazione di dati personali, per il convincimento che "ce genre de système et de registres, caractéristiques de l'État policier, laisse place à des abus éventuels et à l'arbitraire. Une société véritablement démocratique doit donc les entourer de garanties suffisantes pour les contrôler efficacement"⁴⁵.

Un orientamento analogo è stato seguito dalla Corte europea per i

⁴³ Cfr. COUNCIL OF EUROPE TREATY SERIES, n. 196.

⁴⁴ Per gli estratti di alcuni pareri vedi ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, *Rapport sur le respect des engagements pris par les nouveaux États membres*, doc. 7037, 7 mars 1994, ANNEXE. In argomento vedi G.C. BRUNO, *Il principio di preminenza del diritto nell'esperienza del Consiglio d'Europa* cit., pp. 122, 123.

⁴⁵ Cfr. l'Avis de la Commission du 17-5-1985, pubblicato in allegato alla sentenza della Corte, série A, vol. 116, par. 69.

diritti umani, la quale ha affermato che lo scopo dell'art. 5, relativo al diritto alla libertà e alla sicurezza, è di proteggere l'individuo "contre l'arbitraire"⁴⁶.

In considerazione del ruolo fondamentale del giudice in uno Stato di diritto, è stato rilevato che "la garantie d'un procès équitable, but de l'article 6, figure parmi les principes fondamentaux de toute société démocratique"⁴⁷.

Per quanto concerne i rapporti tra il potere legislativo e l'amministrazione della giustizia, la Corte di Strasburgo si è conformata al principio della separazione dei poteri. Premesso che la legge, per essere compatibile con il principio della preminenza del diritto, deve essere conforme a criteri di "accessibilité et de prévisibilité", quali definiti dalla Commissione e dalla Corte, essa "irait à l'encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites". Pertanto "elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante -compte tenu du but légitime poursuivi- pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire"⁴⁸.

Analogamente la Corte ha sostenuto che "la prééminence du droit veut qu'une immixtion des autorités dans les droits d'un individu puisse subir un contrôle efficace"⁴⁹. Tale controllo deve di regola, in ultima istanza, essere assicurato dal potere giudiziario, in quanto tale potere "offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière"⁵⁰.

B) Il principio del pluralismo politico, in quanto espressione di democrazia, è stato affermato dalla giurisprudenza di Strasburgo con riferimento a libere elezioni a scrutinio segreto, in conformità con l'art. 3 del Primo Protocollo aggiuntivo alla CEDU.

⁴⁶ Cfr. l'"Affaire Bozano", sentenza del 18-12-1986, série A, vol. 111, p. 29, par. 54.

⁴⁷ Cfr. l'"Affaire Campbell et Fell", sentenza del 26-6-1984, série A, vol. 80, p. 35, par. 69.

⁴⁸ Cfr. l'"Affaire Malone", sentenza del 2-8-1984, série A, vol. 30, p. 33, par. 68.

⁴⁹ Cfr. l'"Affaire Silver et autres", sentenza del 25-3-1983, série A, vol. 61, p. 34, par. 90.

⁵⁰ Cfr. l'"Affaire Klass et autres", sentenza del 6-9-1978, série A, vol. 28, pp. 25-26, par. 55.

Com'è stato notato⁵¹, “l'art. 3 du Protocole additionnel pose un principe de caractère général, ce qui signifie qu'il serait illogique d'en restreindre la portée en y voyant une simple garantie procédurale [...]. En réalité nous nous trouvons en présence d'un choix de régime politique comme condition d'appartenance à une organisation internationale”.

Nella questione del partito comunista unificato di Turchia la Corte europea, dovendo pronunciarsi sulla dissoluzione di tale partito ai sensi dell'art. 11 della Convenzione europea, relativo alla libertà di associazione, ha ribadito l'opinione per cui “il n'est pas de démocratie sans pluralisme” ed ha insistito sul fatto che la libera espressione della volontà popolare in ordine alla composizione dell'organo legislativo e alla scelta dei suoi membri “ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays”⁵².

Ai sensi del diritto internazionale, come rileva Antonio Cassese⁵³, la sovranità degli Stati implica che essi abbiano il diritto di darsi l'organizzazione interna e la forma di governo che preferiscono. Tale regola è oggi temperata dall'operare, sul piano interno, del principio di autodeterminazione dei popoli –che rappresenta la maggiore novità rispetto al vecchio ordine europeo fondato sulla dominazione coloniale- per cui si afferma l'illegalità dei regimi di segregazione razziale. Vi è una tendenza sempre più marcata a ritenere che il diritto all'autodeterminazione interna non operi soltanto a beneficio dei popoli sottoposti a un regime coloniale o razzista, ma comprenda un più ampio diritto di ogni popolo alla democrazia. Questo diritto si realizza in presenza di un apparato di governo rappresentativo, basato su elezioni regolari, libere e imparziali (ma si ritiene che non comprenda anche l'esistenza di un sistema politico multipartitico). Anche secondo gli orientamenti della CSCE/OSCE (le cui enunciazioni hanno un carattere meramente programmatico), la scelta del sistema di governo deve avvenire conformemente alla volontà dell'eletto-

⁵¹ Vedi G. TENEKIDÈS, *Rapports entre démocratie et droits de l'homme*, Kehl/Strasbourg/Arlington, N. P. Engel, 1990, p. 23. Un ruolo importante, consultivo e di assistenza tecnico-legislativa, in rapporto alle riforme costituzionali intraprese nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, è stato svolto dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, più nota come Commissione di Venezia, istituita il 10 maggio 1999.

⁵² Cfr. l'“Affaire du Parti communiste unifié de Turquie”, sentenza del 30-1-1998, in *Recueil des arrêts et décisions*, 1998, I, pp. 20-21, par. 43, 44.

⁵³ Vedi particolarmente A. CASSESE, *Diritto internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 67-68.

rato liberamente espressa, e nel riconoscimento dei diritti politici affermati sul piano internazionale, senza che certe specificità politiche, sociali ed economiche di ogni Stato, nazione o popolo possano venire disattese⁵⁴. Coerentemente con questa impostazione va condannato ogni tentativo di sovvertire con la forza l'ordine interno regolarmente costituito.

C) Gli organi di Strasburgo, a più riprese, hanno sottolineato che la libertà di espressione costituisce “l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun”⁵⁵. Ciò alla luce dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per cui “ogni persona ha diritto alla libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza ingerenza alcuna da parte delle autorità pubbliche e senza riguardo alla nazionalità.....” Nel caso “Association Ekin” la Corte europea ha affermato che i diritti riconosciuti dall'art. 10 della Convenzione valgono “sans considération des frontières”⁵⁶, non potendosi giustificare nell'epoca attuale un controllo più stretto delle pubblicazioni straniere.

In base all'art. 10 della Convenzione la libertà di espressione e di informazione non è assoluta; lo Stato può infatti, a certe condizioni, interferire in tale libertà coerentemente con la terza frase dell'art. 10 – 1° cpv. per cui nulla impedisce “che gli Stati sottopongano a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, di cinema o di televisione”. L'interpretazione di tale enunciazione va ricollegata al 2° paragrafo dell'art. 10 per cui “l'esercizio di queste libertà, comportando doveri e responsabilità, può essere subordinato a determinate formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni previste dalla legge e costituenti misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o l'ordine pubblico, la prevenzione dei disordini e dei reati, la protezione della salute e della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, o per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”. Ciò vale per tutte

⁵⁴ Cfr. “Sécurité et coopération en Europe”, Les textes officiels du processus de Helsinki, p. 238.

⁵⁵ Cfr., ad es., l'“Affaire Handyside c. Royaume – Uni”, sentenza del 7-12-1976, série A, n.24, par. 49 ; l'“Affaire Vogt c. Allemagne”, sentenza del 26-9-1995, série A, vol. 323, p. 25, par. 52.

⁵⁶ Vedi “La liberté d'expression en Europe”. *Jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Édition du Conseil de l'Europe, 1998-2006, octobre 2006, p. 6 e ss.

le forme di espressione consentite dalla legge: artistiche, letterarie, giornalistiche. Le restrizioni alla libertà di espressione debbono essere “necessarie in una società democratica”: a tale proposito la Corte europea ha precisato che l’eventuale ingerenza nell’esercizio dei diritti e delle libertà garantiti dal 1° cpv. dell’art. 10 della CEDU, va commisurata all’importanza dei diritti protetti, nonché all’obiettivo perseguito⁵⁷. Ogni ingerenza sproporzionata all’obiettivo legittimo non potrà essere considerata “necessaria in una società democratica”, e costituirà pertanto violazione dell’art. 10 della Convenzione.

D) Tra i diritti umani protetti dalla CEDU il diritto alla libertà religiosa è uno dei più controversi. L’art. 9 della CEDU, al 1°cpv., riconosce ad ogni persona la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, ivi compresa la libertà di cambiare di religione o credo.

Questioni particolari si sono poste in relazione alla libertà di fare proselitismo o di fare opera di convincimento al fine di realizzare il mutamento di confessione religiosa senza conseguenze e senza ostacoli né da parte dello Stato (come negli Stati islamici, in cui il proselitismo non è consentito in quanto contrario alla scelta religiosa dello Stato), né da parte di altre fazioni religiose o laiche⁵⁸.

Nota è la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 25 maggio 1993 nel caso Kokkinakis⁵⁹, il quale trasse origine dalla condanna di un uomo d’affari greco, il sig. Kokkinakis, testimone di Geova, per atti di proselitismo vietati dalla legge penale greca. La Corte europea condannò la Grecia per violazione dell’art. 9 della CEDU.

Nella sentenza del 13 dicembre 2001, nel caso della “Metropolitan Church of Bessarabia and others versus Moldova”⁶⁰ la Corte europea ha ribadito il principio fondamentale per cui “religious freedom is primarily a matter of individual conscience”; tuttavia “in a democratic society[...] it

⁵⁷ Vedi “La liberté d’expression en Europe”, cit., pp. 9-10.

⁵⁸ Vedi V. PARLATO, *Temî di diritto ecclesiastico*, Urbino, Quattro Venti, 2006, p. 136.

⁵⁹ Cfr. Série A/Vol. 260A, p. 17. Sul caso Kokkinakis esistono molti commenti. Tra gli altri, vedi T. SCOVAZZI, *Libertà di religione e testimoni di Geova secondo due sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, III, 1994, pp. 719 e ss; J. MARTINEZ TORRON, *La libertà di proselitismo in Europa*, in “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica”, I, 1994, p. 59 e ss.

⁶⁰ Le parti più significative della sentenza della Corte sono riportate testualmente in “International Code on Religious Freedom”, a cura di M. SCALABRINO, Peeters, 2003, p. IX.

may be necessary to place restrictions on this freedom in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone's beliefs are respected". La Corte ha proseguito affermando che "the State has a duty to remain neutral and impartial", in modo da preservare "the proper function of democracy", promuovendo il dialogo nei casi controversi.

Come rileva Michelangela Scalabrino⁶¹, le persecuzioni di minoranze religiose, le discriminazioni religiose profonde e invasive, le conversioni forzate, la dissacrazione di siti religiosi costituiscono, in ordine di gravità, ingiustificabili violazioni di diritti umani.

12-

Una visione pan europea delle relazioni internazionali, in una dimensione allargata dall'Atlantico agli Urali, è definita nel sistema della Conferenza per la cooperazione e la sicurezza in Europa (CSCE, oggi OSCE), scaturita dal Vertice di Helsinki del 1975. Lo "spirito" di Helsinki ha avuto un effetto determinante nella formazione del nuovo assetto dell'Europa nelle relazioni internazionali, nel superamento della Guerra Fredda tra l'Est e l'Ovest.

La Conferenza ebbe origine dalla convergenza degli interessi del blocco dell'Est e del blocco dell'Ovest. Da parte sovietica era vivo l'auspicio di pervenire ad una regolamentazione dei rapporti e delle situazioni nate nel dopoguerra; da parte occidentale si auspicava il raggiungimento di una "détente" est-ovest, anche a fini di tutela dei diritti umani, in modo da modificare il rigido atteggiamento tenuto dall'Unione sovietica.

I Documenti adottati nel quadro della CSCE – divenuta OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) in seguito al Vertice di Budapest del 1994 in cui si è realizzata anche una riorganizzazione della struttura organica preesistente – costituiscono un'espressione delle trasformazioni storiche verificatesi in Europa: la consacrazione del principio di legittimità democratica ne costituisce un aspetto fondamentale⁶².

Va notato che né l'Atto finale di Helsinki, firmato il 1° agosto 1975

⁶¹ Vedi "International Code on Religious Freedom", cit., p. 4 e ss.

⁶² Sulla CSCE/OSCE vedi in particolare, nella dottrina italiana, G. BARBERINI; *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, Torino, Giappichelli, 1998. ID., ultima edizione aggiornata e riveduta, Torino, Giappichelli, 2004.

dai Capi di Stato e di Governo di trentatré Paesi europei (compresa l'Unione sovietica di Brèznev) più Stati Uniti e Canada, né i Documenti successivi adottati dai Seguiti sino al 1990, facevano esplicito riferimento alla democrazia pluralista, e neppure alla connessione tra democrazia e diritti umani. L'Atto finale di Helsinki, conformemente alla Risoluzione 2625 (XXV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulle relazioni amichevoli, si limitava ad affermare il diritto di ogni Stato partecipante alla Conferenza a scegliere e sviluppare liberamente il proprio sistema politico, sociale, economico e culturale.

Anche il Documento di chiusura della Riunione dei Seguiti di Vienna, adottato il 19 gennaio 1989 – che ha dato origine ad una nuova era nei rapporti est-ovest – ha evitato di pronunciarsi circa il rapporto tra democrazia e diritti umani. In tale Documento è fatta comunque esplicita menzione di alcuni importanti diritti umani internazionalmente riconosciuti, ivi compresi i diritti politici; tali diritti “participent tous de la dignité inhérente à la personne humaine et sont essentiels à son épanouissement libre et complet”⁶³. Nel Documento in questione ha trovato compiuta espressione il concetto di “dimensione umana”.

Il primo Documento della CSCE in cui è stato riconosciuto il principio della democrazia pluralista, fondata su elezioni libere, periodiche e oneste è il Documento scaturito dalla Conferenza di Bonn sulla cooperazione economica in Europa. Lo stesso Documento ha affermato anche i principi della preminenza del diritto e dell'eguaglianza dinnanzi alla legge, in quanto “fondés sur le respect des droits de l'homme et sur des systèmes judiciaires efficaces, accessibles et équitables”⁶⁴. Nel Documento in questione è interessante notare anche la connessione tra il pluralismo politico e l'economia a libero mercato, in quanto “les institutions démocratiques et la liberté économique stimulent le progrès économique et social”.

La relazione tra il regime democratico, la protezione dei diritti umani e lo Stato di diritto è stata ulteriormente sviluppata nel Documento di chiusura della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE, tenuta a Copenaghen in giugno del 1990. Il concetto di Stato di diritto, quale emerge dal Documento di Copenaghen, fa leva sul primato dell'individuo

⁶³ Vedi V.Y. GHEBALI, *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996. Vers une identité pan-européenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

⁶⁴ Vedi “Sécurité et coopération en Europe. Les textes officiels du processus de Helsinki”, a cura di E. Decaux, Paris, La documentation Française, 1992, p. 219.

nell'organizzazione politica e sociale. In tale Documento è detto che "l'État de droit ne signifie pas, simplement, une légalité formelle assurant régularité et cohérence dans l'instauration et la mise en oeuvre de l'ordre démocratique, mais bien la justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine, et garantie par les institutions offrant un cadre pour son expression la plus complète"⁶⁵. Nella seconda parte del Documento della Riunione di Copenaghen si fa riferimento specifico ad una serie di diritti umani, soprattutto diritti civili.

La connessione tra democrazia – Stato di diritto – diritti umani ha avuto formale consacrazione nella Carta di Parigi per una nuova Europa, adottata dal Vertice della CSCE, tenutosi a Parigi dal 19 al 21 novembre 1990. Con il Documento di Parigi i Capi di Stato e di Governo partecipanti al Vertice si sono impegnati a "édifier, consolider et raffermir la démocratie comme seul système de gouvernement de [leurs] nations"⁶⁶.

Nella Carta di Parigi è inoltre previsto che "le gouvernement démocratique repose sur la volonté du peuple exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales.... [et] est fondée sur le respect de la personne humaine et de l'État de droit".

Nel 1992, nel quadro della CSCE, è stato istituito l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (che ha sostituito l'Ufficio per le libere elezioni), incaricato di promuovere e consolidare i processi democratici in atto nei Paesi in fase di transizione, di garantire la piena tutela dei diritti fondamentali e di fornire la propria assistenza nei progetti di monitoraggio.

Il principio di legittimità democratica è stato affermato in tutti i principali Documenti della CSCE/OSCE, ed i Capi di Stato e di Governo presenti ai Vertici hanno costantemente dichiarato che "tous nos pays tiennent désormais la démocratie pour le fondement de leur vie politique, sociale et économique"⁶⁷.

La rilevanza accordata al principio di legittimità democratica nell'"ac-

⁶⁵ Cfr. "Sécurité et coopération en Europe", cit, p. 230.

⁶⁶ Cfr. "Sécurité et coopération en Europe", cit., pp. 285-286. Sulla Carta di Parigi vedi, tra gli altri, G. SACERDOTI, *Il nuovo ordine pubblico europeo: dalla Carta di Parigi all'Unione europea*, in "Diritto e istituzioni della nuova Europa. I testi normativi del nuovo assetto europeo con saggi introduttivi e note", a cura di G. Sacerdoti, Milano, Giuffrè, 1995.

⁶⁷ Cfr. "Sécurité et coopération en Europe", cit., p. 381.

quis” della CSCE/OSCE in quanto elemento fondamentale e condizione di cooperazione con gli Stati membri dell’Unione europea, ne rafforza il significato politico, il quale andrebbe però tradotto in impegni giuridicamente vincolanti.

Sia l’Atto finale di Helsinki che la Carta di Parigi, come la Dichiarazione sui Seguiti, pur essendo atti politicamente pertinenti per le situazioni allora esistenti in Europa, sono sprovvisti di effetto giuridico vincolante.

13-

Problemi particolari, nel sistema pan-europeo della CSCE/OSCE, si pongono (con riferimento, in particolare, al vasto contesto territoriale dell’ex-URSS e della ex-Yugoslavia) a proposito delle “minoranze nazionali”, data la molteplicità delle etnie stanziate in tali ambiti, con problemi di stabilità e di contenimento delle istanze irredentiste e secessioniste.

Il Rapporto della Riunione degli esperti della CSCE sulle minoranze nazionali, adottato il 19 luglio 1991, ha ribadito che il rispetto degli impegni e delle obbligazioni internazionali relativi ai diritti delle persone appartenenti a tali minoranze richiede l’attenzione di tutti e non costituisce una questione di competenza interna degli Stati⁶⁸.

La questione delle minoranze, nel Documento indicato, viene ad essere pertanto “internazionalizzata”, in quanto questione di legittimo interesse internazionale; è stata quindi formalizzata l’impossibilità, per gli Stati interessati, di invocare il divieto di ingerenza negli affari interni in materie che sono considerate di interesse fondamentale per il sistema generale di sicurezza e per l’ordine internazionale.

In questa ottica si colloca l’istituzione dell’Ufficio dell’Alto Commissario per le minoranze nazionali, con il Documento conclusivo della Riunione sui Seguiti di Helsinki del 1992 (cap. II). Tale Ufficio costituisce uno strumento di prevenzione dei conflitti, ed è stato predisposto in modo da prevenire, quanto prima, tensioni riguardanti la presenza di gruppi di minoranze. Tale organismo si inquadra pertanto nell’esercizio della diplomazia preventiva, al fine dell’individuazione, in tempo utile, di aree di crisi, e con l’intento di promuovere un’azione rapida “*lorsque des tensions liées à des problèmes de minorités nationales n’au-*

⁶⁸ Cfr. “*Sécurité et coopération en Europe*”, cit., p. 238.

ront pas encore dépassé le stade de l'alerte rapide, mais seront, selon le Haut Commissaire, susceptibles de dégénérer en conflit dans la zone de la CSCE, menaçant la paix, la stabilité ou les relations entre les États participants”⁶⁹.

Difficoltà e problemi, per quanto concerne la rappresentanza politica delle minoranze etniche negli ambiti degli organi rappresentativi e la tutela della loro cultura e identità, si sono riscontrati nei Paesi dell'Asia centrale scaturiti dalla dissoluzione dell'URSS, data la specificità delle loro culture e tradizioni, di matrice prevalentemente islamica, rispetto alla Russia europea. Diversamente dalla Federazione Russa la quale – dopo lunghe trattative- fu ammessa al Consiglio d'Europa nel febbraio 1996 quale Stato membro, le cinque Repubbliche ex-sovietiche (Kazakistan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan), non sono state dichiarate idonee a diventare membri a pieno titolo del Consiglio d'Europa. Sono state invece accolte come membri nell'ambito della CSCE/OSCE, previa accettazione degli impegni e delle responsabilità derivanti dall'appartenenza all'organizzazione pan-europea.

Per quanto concerne l'Armenia, l'Azerbaijan e la Georgia, si era posta la questione dell'ammissibilità al Consiglio d'Europa; sennonché, sul piano della geo-fisica, tali entità sono considerate parti dell'area del Caucaso, per cui, facendo leva sulla prossimità culturale, il riconoscimento ad esse della qualità e dell'identità europea, doveva venire subordinato ad una manifestazione espressa di volontà da parte delle entità medesime “indiquant qu'elles se considéaient comme faisant partie de la famille européenne”⁷⁰. In realtà il criterio della “localizzazione” di una parte del territorio sul continente appare superato dalla più ampia nozione di “legami culturali”, peraltro alquanto indefinita ed ambigua; essa implica una definizione del concetto di Europa e di “identità europea” non solo in chiave geografica, ma anche culturale⁷¹.

⁶⁹ Cfr. “Sécurité et coopération en Europe”, cit., p. 390. Sulla CSCE-OSCE vedi anche GHEBALI, *La diplomatie de la détente: la CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, 1989; BARBERINI-RONZITTI (a cura di), *La nuova Europa della CSCE*, Milano, 1992; G. BARBERINI, *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, cit., p. 170 e ss.

⁷⁰ Vedi J.F. FLAUS, *Les conditions d'admission des Pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, in “European Journal of International Law”, 1994, 5, p. 404 e ss.

⁷¹ Vedi, anche per alcuni rilievi sui “legami culturali”, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, “Compliance review” nel Consiglio d'Europa, cit., p. 26-27, e riferimenti ivi indicati.

La questione della Cecenia con i suoi drammatici accadimenti (e, oggi della Georgia), ha fatto ripiombare la Russia “dans ses stéréotypes historiques”, come ebbe a rilevare un membro dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, (per cui “deux âmes réapparaissent: l’âme européenne et l’âme asiatique”⁷²) e come si è già notato.

Gli impegni assunti dagli Stati in sede CSCE/OSCE, il cui Atto di fondazione (l’Atto finale di Helsinki del 1975) è stato firmato anche dagli Stati Uniti e dal Canada (nel quadro di una Europa “allargata”, dall’Atlantico agli Urali), sono stati considerati rilevanti da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri ai fini del riconoscimento degli Stati derivanti dallo smembramento delle Grandi Federazioni, sovietica e jugoslava.

La “Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique”, adottata dai Ministri degli affari esteri degli Stati membri della Comunità europea il 16 dicembre 1991 a Bruxelles, e la “Déclaration sur la Yougoslavie”, adottata lo stesso giorno⁷³, si pongono nel solco del tracciato della Carta di Parigi per una nuova Europa della CSCE. Tali “lignes directrices” fanno leva su “le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et des engagements souscrits dans l’Acte final d’Helsinki et la Charte de Paris, notamment en ce qui concerne l’État de droit, la démocratie et les droits de l’homme”, così come su “la garantie des droits de groupes ethniques et nationaux et des minorités, conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE”⁷⁴. Ci si interroga oggi sul futuro dell’OSCE (definita anche “Organizzazione di Vienna” per la presenza in questa città di importanti organismi dell’OSCE, quali il “Consiglio permanente” e il “Forum per la cooperazione e la sicurezza”, che si riuniscono settimanalmente), e sulla capacità dei suoi attuali cinquantasei membri di agire in sintonia.

L’“Est” di Vienna (comprendente la Federazione russa e le altre Repubbliche ex-sovietiche facenti parte della Comunità degli Stati indipen-

⁷² Vedi E. GELIN, *Adhésion de la Russie au Conseil de l’Europe à la lumière de la crise tchécbène*, cit., p. 637.

⁷³ Vedi J. CHARPENTIER, *Les Déclarations des douze sur la reconnaissance de nouveaux États*, in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 343 e ss.

⁷⁴ Per una esposizione dettagliata dei singoli casi e delle condizioni del riconoscimento vedi R. KHERAD, *La reconnaissance des États issus de la dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie par les membres de l’Union européenne*, in *Revue générale de droit int. public*, 1997, p. 663 e ss.

denti oltre all'Estonia, alla Lituania e alla Lettonia, che non hanno aderito a tale Comunità) e l'“Ovest” di Vienna (comprendente gli Stati Uniti d'America, il Canada, la Norvegia, la Svizzera e l'Unione europea) non sembrano condividere sempre gli stessi orientamenti e gli stessi obiettivi, nel quadro dell'OSCE⁷⁵. Va comunque notato, coerentemente con le conclusioni dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, che la CSCE/OSCE “n'a jamais été exclusivement européenne”, dovendo essa conciliare e assimilare nel proprio ambito esperienze provenienti da contesti diversi, quali quello euro-americano e quello degli Stati dell'Europa dell'Est e della Russia, compresa la Russia asiatica, con le questioni legate all'area del Caucaso.

14-

Gli Stati membri dell'Unione europea (comprendente oggi ventisette entità statali facenti parte dell'Europa occidentale e dell'Europa centrale ed orientale) si erano impegnati in un progetto politico ambizioso con la firma di un Trattato costituzionale (o “Costituzione”) dell'Unione. La mancata ratifica del Trattato da parte della Francia e dell'Olanda, in conseguenza del “referendum” abrogativo, ha segnato una battuta di arresto nel percorso evolutivo dell'Europa integrata. Il Trattato era stato comunque ratificato da diciotto Stati dell'Unione europea, tra cui l'Italia e la Germania.

Rispetto alla portata e alla connotazione iniziale l'Unione è profondamente mutata, e va quindi adeguata alle nuove dimensioni, rendendo più agevole e flessibile il suo funzionamento. Dopo il fallimento del “Trattato costituzionale per l'Europa”, firmato a Roma il 24 ottobre 2004 (e definitivamente sepolto il 23 giugno 2007), che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico Testo denominato “Costituzione”, e dopo un periodo di riflessione, la Conferenza intergovernativa aperta il 23 luglio 2007, si concluse il 19 ottobre 2007 con l'accordo dei Capi di Stato e di Governo dei ventisette Stati membri, e con la firma del “Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea

⁷⁵ Per considerazioni sul ruolo dell'OSCE nella nuova Europa, vedi J. DOUTRIAUX, *L'OSCE: quel rôle dans la nouvelle Europe?*, in “Questions internationales”, 2004, n.8, p. 79 e ss.

e il Trattato che istituisce la Comunità europea”⁷⁶. Il 13 dicembre 2007, a Lisbona, il nuovo Trattato è stato firmato da tutti i Capi di Stato e di Governo dei 27 Paesi membri dell’Unione europea, ma è ancora in attesa di tutte le necessarie ratifiche per poter entrare in vigore. A giudizio di Manuel Barroso – Presidente della Commissione europea – il Trattato di Lisbona non rappresenta una “great revolution” nel sistema di integrazione europea, ma semplicemente un “significant progress compared to today”.

L’innovazione forse più significativa è la creazione di un posto di Presidente stabile del Consiglio europeo, con un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile per un altro mandato. Il nuovo Presidente avrà il compito di dirigere i lavori del Consiglio europeo, che costituisce l’istanza suprema delle istituzioni europee, con una continuità non riscontrabile con l’attuale presidenza semestrale.

Il Trattato di Lisbona prevede inoltre la creazione di un posto di Alto rappresentante dell’Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il quale cumulerà le funzioni attuali del Commissario alle relazioni esterne, dell’Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e del Presidente del Consiglio dei ministri degli Affari esteri. Ciò dovrebbe consentire di rendere l’azione esterna dell’Unione europea più coerente, più visibile e quindi più forte.

A) Nel corso dell’elaborazione del Trattato costituzionale, e nelle more della ratifica, si era molto dibattuto circa i rapporti tra gli Stati membri e l’Unione e la posizione dell’Unione nel quadro europeo.

In un famoso discorso tenuto all’Università “Humboldt” di Berlino l’allora Ministro degli affari esteri tedesco Joschka Fischer aveva rilevato che la nuova Entità non poteva sorgere in uno spazio vuoto, e che le istituzioni degli Stati non potevano venire svalutate ed espropriate⁷⁷. Nel caso dell’Unione europea vi è stata la progressiva cessione di sovranità da

⁷⁶ Sul nuovo Trattato vedi particolarmente J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007; ID., *L’Unione européenne, Édition Traité de Lisbonne*, sous la direction de J. Ziller, La documentation Française, Paris, 2008.

⁷⁷ Vedi J. FISCHER, *Dall’Unione di Stati alla Federazione. Riflessioni sulle finalità dell’integrazione europea*, in Rivista di studi di politica internazionale, n. 268, ottobre-dicembre 2000, p. 603 e ss. Da una impostazione analoga muove la Dichiarazione di Berlino, adottata dai Capi di Stato dell’Unione europea in occasione del 50° anniversario dei Trattati di Roma, il 25 marzo 2007, in cui è detto: “Nous protégeons l’identité et les traditions diverses des Etats membres au sein de l’Union européenne”.

parte degli Stati membri in settori determinanti, quali la creazione di un mercato unico e di una politica economica e monetaria comune, la realizzazione della libera circolazione delle persone e dei capitali, cui si sono poi aggiunte la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, e la tutela dell'ambiente.

La delimitazione delle competenze dell'Unione europea si fonda sul principio di attribuzione, e l'esercizio delle competenze dell'Unione è basato sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁷⁸.

Come ha notato Badinter⁷⁹, per costruire istituzioni durevoli ed efficaci occorre definirne con precisione la struttura, i fondamenti ed i mezzi di azione, nei rapporti con gli Stati membri. La nuova Unione europea dovrà pertanto venire ricostruita nella considerazione dei successivi ampliamenti, muovendo da una precisa ripartizione di competenze tra i Membri e le Istituzioni dell'Unione, onde evitare conflitti di attribuzione in applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

L'azione dell'Unione europea potrà e dovrà confrontarsi con realtà e specificità varie, tali da richiedere flessibilità, oltre che in materia economica, in tema di politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in tema di difesa.

Le sfide cui l'Europa deve fare fronte sono di fondamentale importanza per la pacifica coesistenza dei popoli, per la salvaguardia dell'ambiente umano, e per il benessere e lo sviluppo delle aree più svantaggiate e depresse. Nel perseguimento di questi obiettivi l'Europa si trova oggi a doversi confrontare con istanze diverse, provenienti da un mondo globalizzato, travagliato da conflitti e da crisi politiche, economiche e religiose, per cui la stessa identità "europea e cristiana" viene posta a confronto con altre società ed altre civiltà.

Il dialogo tra esponenti di civiltà e culture diverse è divenuto ormai un'esigenza imprescindibile per fronteggiare il terrorismo (che va combattuto con un'azione decisa sul piano della prevenzione anche attraverso

⁷⁸ Per una esposizione concisa dei caratteri dell'Unione e delle Istituzioni fondamentali, nel corso della progettazione del Trattato costituzionale, vedi R. BADINTER, *Une Constitution européenne*, Paris, Fayard, 2002. Sul Trattato costituzionale (o Costituzione) dell'Unione europea, vedi la Raccolta "Comunità e Unione europea. Codice delle Istituzioni", a cura di B. NASCIMBENE, Torino, Giappichelli, 2005. Sull'Unione europea in quanto portatrice di "valori" nel quadro internazionale, vedi "Quelles valeurs pour l'Union européenne?", IV^{ème} édition, *Les entretiens européens d'Epernay*, La documentation Française, Paris, 2006.

⁷⁹ Vedi R. BADINTER, *Une Constitution européenne*, cit., p. 24 e ss.

una intensa cooperazione di polizia e giudiziaria ed un controllo dei circuiti finanziari) e contenere le spinte globalizzanti occasionate dalla eccessiva mobilità e fluidità dell'odierna società umana.

L'Europa, come hanno notato Olivi e Santaniello⁸⁰, si trova a vivere "il periodo più aspro della nuova era europea, quello in cui le decisioni prese negli ultimi anni affrontano le prime prove".

B) Al concetto di Unione europea quale Federazione "sui generis" di Stati sovrani, si è affiancato, a partire dal Trattato di Maastricht, quello di "Europa dei cittadini", in quanto portatrice di valori che si fondano sui diritti inviolabili e inalienabili della persona umana. L'istituzione di una cittadinanza dell'Unione è stata tra le innovazioni più significative apportate dal Trattato di Maastricht. Il riconoscimento di una "cittadinanza europea" è il frutto di un lungo e graduale processo di maturazione che ebbe inizio con il Trattato di Roma del 1957, attraverso gli sviluppi delle Comunità europee, che inizialmente ebbero una connotazione essenzialmente economica, per poi acquisire anche una dimensione politica⁸¹. Il Trattato di Roma del 1957 riconosceva ai lavoratori, nel quadro dell'area comunitaria, diritti economici relativi alla mobilità della mano d'opera. A partire dagli anni settanta del secolo scorso ebbe inizio il lungo percorso che ha condotto al riconoscimento di diritti politici dei cittadini europei, sulla base del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in modo da formare una "coscienza europea" rilevante ai fini della costruzione di una "comunità politica" oltre che economica.

L'attribuzione della cittadinanza dell'Unione europea viene comunque fatta dipendere dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro; ogni Stato ha quindi piena discrezionalità in ordine alla determinazione dei criteri di attribuzione della propria cittadinanza e, di conseguenza, della cittadinanza dell'Unione europea. Tali criteri variano, in quanto risultanti dalla combinazione di elementi storici, demografici e politici⁸². In molti Stati d'Europa le legislazioni appaiono prevalentemente orientate

⁸⁰ Cfr. B. OLIVI – R. SANTANIELLO, "Premessa" a *"Storia dell'integrazione europea"*, cit., p. 7 e ss.

⁸¹ Vedi M.J. GAROT, *Une longue marche vers la citoyenneté européenne. De Rome à Maastricht*, in "La citoyenneté européenne". Problèmes politiques et sociaux, n. 901, 2004, La documentation Française, p. 13 e ss; ID., *La citoyenneté de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 235-238 (extraits).

⁸² Cfr. C. WIHTOL DE WENDEN, *Nationalité/citoyenneté: des relations complexes. Citoyen d'attribution et de superposition*, in "La citoyenneté européenne", cit., p. 37 e ss.

nel senso della prevalenza dello “jus sanguinis” sullo “jus soli”, riservando a quest’ultimo un ruolo sussidiario; si nota comunque una tendenza ad accentuare la rilevanza dello “jus soli”, richiedendosi anche la nascita da cittadino sul territorio dello Stato⁸³. La prevalenza del criterio dello “jus sanguinis” è riscontrabile negli Stati tesi a perpetuare la loro impronta nazionale tradizionale. Tale orientamento, volto al mantenimento dei “valori nazionali”, non si concilia con la formazione di una “coscienza” e di una “identità” europea proiettata in dimensione internazionale, e con certi “valori” dell’Unione europea quali il rispetto della dignità della persona umana, della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani fondamentali (compresi i diritti delle minoranze etniche, religiose e politiche). Nelle relazioni internazionali, l’Unione integrata possiede una sua “specificità” nei confronti degli Stati membri, in quanto mira ad affermare e promuovere i suoi valori ed i suoi interessi, nel rispetto, però, del diritto internazionale e dei principi dello Statuto delle Nazioni Unite.

La nozione di “cittadinanza europea” non ha comunque ancora una rilevanza autonoma nel sistema dell’Unione europea, per cui le scelte degli ordinamenti nazionali sono suscettibili di incidere sul diritto dell’Unione. Un punto assai dibattuto e controverso è quello relativo alle politiche nazionali in tema di cittadinanza. È stato detto in proposito che tali politiche vanno rese compatibili con un tipo di identità “multiculturale”, nella formazione di una “coscienza europea” aperta ad esperienze di relazioni internazionali condivisibili sul piano europeo.

I contenuti del concetto di cittadinanza europea, in mancanza di una “politica comunitaria” di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, sono ancora incompleti, ed in parte indefiniti, ferma restando la competenza nazionale in materia, che può trovare un limite nella esigenza del rispetto dei diritti fondamentali dell’individuo; come nota anche Bruno Nascimbene, ciò necessiterebbe però di una armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia⁸⁴.

Tra i diritti inerenti alla nozione di cittadinanza europea figurano il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e

⁸³ Vedi MUNCH, *Développements récents du droit de la nationalité*, in “Studi Udina”, II, p. 1109-1142.

⁸⁴ Vedi M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, in “Collana di testi e documenti di diritto europeo” diretta da B. Nascimbene, Milano, Giuffrè, 2003, p. 14.

dalle disposizioni applicative dello stesso); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e circoscrizionali e al Parlamento europeo; il diritto alla protezione diplomatica (che è però limitata ad un generico diritto di tutela del cittadino di uno Stato membro da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli altri Stati membri, nel caso in cui lo Stato in questione non sia rappresentato nello Stato terzo); il diritto di petizione, di ricorso al Mediatore, e di ottenere dalle Istituzioni una risposta nella stessa lingua impiegata per formulare la domanda. Alcuni di questi diritti (come il diritto al ricorso al Mediatore, il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi alle Istituzioni e di ottenere risposta) spettano a chiunque risieda in uno Stato membro dell'Unione, pur essendo cittadino di un Paese terzo.

I contenuti del concetto di cittadinanza europea appaiono ancora incompleti e indefiniti per quanto concerne i doveri nei confronti dell'Unione europea, in relazione ai valori di solidarietà verso la comunità statale di appartenenza, e di rispetto dell'identità culturale altrui.

Molte sono ancora le ombre che incombono sul continente europeo. È pertanto difficile prevedere fin dove può e deve arrivare l'Europa federata e integrata degli Stati e dei cittadini, e porsi in quanto "attore globale", in contatto con altri contesti internazionali.

ALBERTO FABBRI

NOTE SUL CONSENSO DEI NUBENTI
E SULLA FORMA CANONICA DEL MATRIMONIO
IN ALCUNI SIGNIFICATIVI SCRITTI PATRISTICI

SOMMARIO: 1. Dal consenso continuato al consenso iniziale. – 2. Matrimonio secondo il diritto romano e matrimonio cristiano. – 3. Matrimoni con gli eretici e con i non battezzati. – 4. La forma liturgica della celebrazione. – 5. Celebrazione del matrimonio religioso e ricezione della Grazia.

1. Dal consenso continuato al consenso iniziale.

Lo scopo di questo studio è quello di esaminare l'affermarsi del consenso iniziale dei nubenti e la progressiva rilevanza della forma canonica del matrimonio, con la presenza del sacerdote, in alcuni significativi scritti patristici tenendo soprattutto in ordine al rapporto tra matrimonio disciplinato dal diritto romano allora vigente e matrimonio benedetto *in facie Ecclesiae* desumendo le conclusioni anche dalla possibilità riconosciuta ai fedeli di contrarre matrimoni con eretici o con non battezzati e la rilevanza di queste unioni nella Chiesa.

Il matrimonio nel diritto romano vigente agli inizi del Cristianesimo era concepito come atto puramente consensuale, che si concretava nella convivenza, intesa nel senso etico e non materialistico, consacrata dall'*affectio coniugalis* e dall'*honor matrimonii*, volontà alimentata da una continua intenzione di vivere come marito e moglie, al cessare di tale volontà veniva meno il legame matrimoniale.

Quello che rilevava nel matrimonio, per il diritto romano, era esclusivamente il rapporto giuridico, come situazione reale caratterizzante ed efficace in ogni momento della vita coniugale. Tale rapporto viveva fino alla definitiva rottura dell'accordo di volontà dei nubenti.

Si può quindi affermare che il matrimonio era basato sul consenso continuato di due soggetti aventi il *connubium* e privi di impedimenti legali ostativi al sorgere del vincolo coniugale; il matrimonio durava fino a quando permaneva il consenso ed il *connubium*, e non sopraggiungeva alcun impedimento; si trattava di un matrimonio prettamente consensua-

le, nel quale il rapporto coniugale dipendeva dalla volontà effettiva, reciproca dei coniugi, e si presentava privo di forme celebrative *ad substantiam*.

In un secondo tempo nel diritto post-classico acquistò gradatamente rilevanza il consenso iniziale, cosicché il matrimonio continuava a persistere indipendentemente dalla permanenza della volontà dei coniugi¹.

Entra, infatti, nel matrimonio il concetto orientale di contratto: il matrimonio romano classico, caratterizzato dal consenso continuato e dall'assenza di forme di celebrazione necessarie², si trasformerà per la rilevanza data al consenso iniziale, in un contratto in cui il consenso, atto di volontà libero e consapevole, sarà necessariamente espresso in forme determinate.

Le influenze orientali, che si infiltrano nel diritto romano classico, modificano anche il regime degli sponsali introducendo l'istituto dell'*arra sponsalicia*³, una dazione formale, funzionale al matrimonio inteso come un vero e proprio contratto.

Su questa base giuridica si innesta il matrimonio cristiano, per il quale si rivendica un'origine divina⁴.

Anche il matrimonio cristiano viene fatto basare sul consenso, su di un consenso iniziale e pubblicamente manifestato, giacché, la Chiesa dà la maggiore importanza al momento della costituzione del vincolo, in quanto la *fides*, espressa dal mutuo consenso non permanente, anche mediante il rito sacro costitutivo, era destinata a perdurare intatta durante

¹ E. VOLTERRA, *Lezioni di diritto romano, Il matrimonio*, Roma, 1961, p. 128 e 286.

² Osserva giustamente Adami come il consenso soggettivo poteva anche concretizzarsi in forme espositive diverse, di natura giuridica, religiosa o semplicemente sociale, senza che alcuna fosse "richiesta, in modo particolare, a pena di nullità", F. E. ADAMI, *Precisazioni in tema di consenso matrimoniale nel pensiero patristico*, in *Il dir. ecl.*, 1965, I, p. 211.

³ E. VOLTERRA, *Lezioni di diritto romano cit.*, p. 445 s.

⁴ L'origine non umana, ma divina, del matrimonio è documentata chiaramente nella Genesi(2,24), in cui si legge: "Per questo l'uomo abbandonerà suo padre e sua madre e si unirà a sua moglie e i due saranno una sola carne", e poco prima (sempre *Genesi*, 1,28) rivolto ad Adamo ed Eva "Dio li benedisse e disse loro "Siate fecondi e moltiplicatevi"" indicando chiaramente l'esistenza e la natura del disegno divino. Disegno espressamente ripreso da Gesù il quale si richiama alla istituzione divina per inculcare nuovamente il principio dell'indissolubilità del vincolo. Matteo, riferendo un discorso di Gesù, scrive (*Mt.*,19,4-6): "Non avete letto [dice Gesù] che il Creatore da principio li creò maschio e femmina e disse: "Per questo l'uomo lascerà suo padre e sua madre e si unirà a sua moglie e i due saranno una carne sola? Così che non sono più due, ma una carne sola".

l'intera vita dei coniugi, indipendentemente dalla loro volontà successiva⁵.

Questo istituto, privato di ogni elemento prettamente umano, quale la *copula carnalis*, che troppo lo avrebbe avvicinato alle nozze pagane, si perfeziona con la sola volontà iniziale dei nubenti, prestata in un determinato momento, in assenza di impedimenti⁶.

Così si legge in S. Ambrogio: “*Non enim defloratio virginitatis facit coniugium, sed pactio coiugalis. Denique cum iungitur puella, coniugium est, non cum virili admistione, cognoscitur*”⁷; S. Agostino scrive: “*Neque enim fas erat ut ob hoc cum a coniugio Mariae separandum putaret, quod non ex eius concubitu, sed virgo peperit Christum. Hoc enim exemplo magnifice insinuaturs fidelibus coniugatis, etiam servata pari consensu continentia, posse permanere vacarique coniugium, non permixto corporis sexu, sed custodito mentis affectu*”⁸; in S. Giovanni Crisostomo (pseudo) si legge “*Matrimonium enim non facit coitus, sed voluntas: et ideo illud non solvit separatio corporis, sed separatio voluntatis*”⁹.

In sostanza al consenso continuato si sostituisce una dichiarazione di volontà con effetto perenne, come avviene nei contratti¹⁰. Tuttavia una attenta lettura dei testi patristici¹¹ rilevano come l’*“una caro”*¹², l’unione

⁵ Cfr. G. D'ERCOLE, *Il consenso degli sposi e la perpetuità del matrimonio nel diritto romano e nei Padri della Chiesa*, Roma, 1939, p. 8 s.; F. E. ADAMI, *Precisazioni in tema di consenso matrimoniale nel pensiero patristico*, in *Il dir. ecl.*, 1965, I, p. 214.

⁶ Cfr. J. MALDONADO Y FERNANDEZ DEL TORCO, *La significacion historica del derecho canónico*, Pamplona, 1969, p. 46 s.; P. LOMBARDIA, *Lezioni di diritto canonico*, Milano, 1985, p. 55.

⁷ AMBROGIO, *De institutione virginis*, c. VI, I, MIGNE, P. L., XVI, 331.

⁸ S. AGOSTINO, *De consensu Evangelistarum*, 2, 1, in MIGNE, P. L., XXXIV, p. 1071 uguale concetto è reperibile anche in *De nuptiis et concupiscentia*, I, XI.12, in MIGNE, P. L. XLIV,420, dove afferma: “*Quibus vero placuerit ex consensu, ad usu carnalis concupiscentiae in perpetuum tenere, absit ut inter illos vinculum coniugale rumpatur; imo firmitus erit, quo magis ea pacta secum inierint, quae charius concordiusque servanda sunt, non voluptariis nexibus corporum, sed voluntariis affectibus animum*”.

⁹ GIOVANNI CRISOSTOMO, *Opus imperfectum in Matthaeum*, 32,9 in MIGNE, P. G., LVI, 802.

¹⁰ Cfr. anche A. LA RANA, *Il dolo nel matrimonio canonico, I fondamenti storico-domatici della soluzione normativa*, Napoli, 1983, p. 41 s. e 58 s.

¹¹ A questo proposito appaiono ben fondate le osservazioni riportate dal Adami, F. E. ADAMI, *Precisazioni in tema di consenso matrimoniale nel pensiero patristico*, in *Il dir. ecl.*, 1965, I, p. 214.

¹² TERTULLIANO, *Ad uxorem*, II, 9, in MIGNE, P. L., I, 1416.

perenne delle due persone, richiede anche una manifestazione di volontà che non può limitarsi al solo momento iniziale, ma necessita di una permanenza che completa l'unità di corpo e di spirito proprio del matrimonio cristiano. Questa necessaria precisazione non modifica il valore giuridico proprio del consenso, come sola azione capace di dare inizio al patto coniugale¹³.

C'è comunque nel matrimonio cristiano un *quid* di divino, infatti è proprio l'assistenza divina, espressa nell'*animus praesul coniugii*¹⁴, a dare un carattere sacro, intangibile al patto coniugale, per cui chi pecca contro il matrimonio, pecca contro Dio, che con la sua presenza, ha avvallato tale unione.

2. *Matrimonio civile e matrimonio religioso.*

La Chiesa considerò sempre il matrimonio come *res sacra*, anche se nei Padri troviamo una distinzione tra cerimonia sacra e contratto, e dettò delle norme relative alla celebrazione nuziale stessa. Così furono posti alcuni impedimenti differenti dalla normativa civile e furono disciplinati i riti della benedizione¹⁵.

Anche negli scritti dei Padri si avverte la necessità di una disciplina chiesastica del matrimonio in considerazione della sacertà del suo carattere¹⁶.

Agli inizi, gli interventi furono volti a verificare la conformità dei matrimoni dei fedeli ai contenuti presenti nel Vangelo; S. Ignazio raccoman-

¹³ AMBROGIO, *Expl. Ev. Lucae*, 1,30, in MIGNE, P. L., XV, 1625-1626; *Epistula* 42,3, in MIGNE, P. L., XVI, 1173.

¹⁴ AMBROGIO, *Expl. Ev. Lucae*, 8,2,3, in MIGNE, P. L., XV, 1855-1856.

¹⁵ La disciplina matrimoniale è riservata ai vescovi e ciò risulta da molti scritti; cfr. ad es. IGNAZIO ANTIOCHENO, *Epistola ad Polycarpum*, V, 2, in MIGNE, P. G., V, 963, scrive: "*Decet igitur viris et mulieribus, qui coniuncti, ut in consilio episcopi sint coniuncti, ut sit matrimonium in Domine nostro, et non in concupiscentia omnis res igitur ad gloriam Dei fiat*".

Sul divorzio cfr. P. HOFFMANN, *Le parole di Gesù sul divorzio e la loro interpretazione neotestamentaria*, in *Concilium*, ed. italiana, 5, 1970, p. 840.

¹⁶ Il vangelo, attuato attraverso l'azione e l'opera dei vescovi, non permetteva il matrimonio dei divorziati e la prudenza sconsigliava i matrimoni con pagani; cfr. L. GODEFROY, *Mariage dans les pères*, in *Dictionnaire de Théologie catholique*, IX, 2, Paris, 1939, col. 2110.

da di non contrarre matrimonio senza il parere favorevole del vescovo¹⁷.

Sull'osservanza delle leggi evangeliche, la Chiesa non aveva che da richiamare l'attenzione sulle prescrizioni indicate da Cristo e da S. Paolo.

In un primo periodo la Chiesa dette la benedizione nuziale a quelle coppie cristiane per le quali già sussisteva il matrimonio civilmente valido e che fossero in regola con le disposizioni conciliari, quando cioè siffatte unioni già perfette per il diritto civile non incontrassero ostacoli e impedimenti d'ordine religioso.

Questo modo di procedere affermava implicitamente il diritto della Chiesa ad imporre regole e impedimenti per la ricezione della benedizione nuziale; così S. Gregorio Magno rispondendo a S. Agostino, in tema di impedimento di parentela, disponeva norme in contrasto con la *lex romana*¹⁸.

Se da un lato la Chiesa stabiliva impedimenti nei confronti di unioni civilmente perfette, dall'altro ammetteva alla benedizione nuziale coppie che secondo il diritto civile non avevano contratto matrimonio: tale il caso di giovani patrizie romane che volessero unirsi con persona non libera, e quindi senza il *connubium*, purché, fossero entrambi cristiani¹⁹.

Furono benedette, inoltre, anche unioni di schiavi²⁰, considerandole legittime, diversamente dalle leggi civili, per le quali si trattava di mere situazioni di concubinato e non unioni con valore di contratto legale.

Papa Callisto proclama la distinzione delle leggi civili e delle leggi religiose, e l'indipendenza del matrimonio cristiano.

Il fatto, poi, che – anche solo come eccezione – vengano benedetti matrimoni tra liberi e schiavi, dimostra che i vescovi, cui era riservato

¹⁷ Cfr. ad es. V. MONACHINO, *La cura pastorale a Milano, Cartagine e Roma nel secolo IV*, Roma, 1947; P. PALAZZINI, *Indissolubilità del matrimonio*, Roma, 1952.

¹⁸ *Epistola LXIV ad Augustinum anglorum episcopum*, in MIGNE, P. L., LXXXVII, 1188-89, Cfr. anche BASILIO, *Epistula CLX ad Diodorum*, in MIGNE, P. G. XXXII, 626-627.

¹⁹ L. GODEFROY, *Mariage* cit., col. 2110, ricorda che papa Callisto dichiara che l'unione di una donna di rango senatoria, cui la legge romana obbligava a sposare un uomo di pari rango, con un uomo di rango inferiore, può essere considerata dalla Chiesa come vero matrimonio, in contrasto con la legge civile; per DUCHESNE, la decisione del papa è la prova della consapevolezza del suo potere in tema di matrimonio cristiano, L. DUCHESNE *Les origines chrétiennes*, s.l., s.d., p. 139.

²⁰ *Mariage*, in *Dictionnaire d'archéologie chrétienne et de liturgie*, Paris, 1869-76, tomo X, col. 1865.

ammettere gli sposi alla benedizione, si consideravano competenti a statuire in merito al matrimonio strettamente religioso, prescindendo dalla legge civile vigente.

In seguito, S. Girolamo proclamerà che: “*Aliae sunt leges Caesarum, aliae Christi: aliud Papianus, aliud Paulus noster praecipit*”²¹.

La Chiesa riconobbe, senza difficoltà, l’indipendenza del contratto dalla benedizione religiosa, così Tertulliano dice che l’intervento del sacerdote ha per scopo quello di far ratificare da Dio l’unione formata sotto i suoi auspici e di far scendere sui novelli sposi delle grazie particolari²².

Padri della Chiesa, vescovi di Roma e concili mostrano chiaramente di distinguere tra il contratto civile e la cerimonia religiosa.

Con riferimento agli uomini che volevano ricevere gli ordini sacri, sposati una prima volta *in infidelitate* e una seconda dopo il battesimo, papa Innocenzo I dichiara che il matrimonio contratto prima del battesimo è vero matrimonio ed è il solo valido²³, e papa Leone I afferma che le seconde nozze non sono riconosciute dalla Chiesa, anche se le prime non furono benedette²⁴.

La benedizione non è necessaria alla validità del matrimonio, essa serve solo a renderlo santo e a far discendere sugli sposi le grazie necessarie ad affrontare i bisogni del nuovo *status*.

Interessante è anche il pensiero patristico sui matrimoni tra battezzati, ma non benedetti, non celebrati con forma pubblica. Tertulliano scrive che i matrimoni non benedetti si spongono ad essere considerati come

²¹ GIROLAMO, *Epistula LXXVII, ad Oceanum*, 3, in MIGNE, P. L., XXII, 691.

²² TERTULLIANO, *De pudicitia*, IV, in MIGNE, P. L., II, 986-987

²³ INNOCENZO I, *Epistula IX*, in J. D. MANSI, *Sacrorum conciliorum nova et amplissima collectio*, Florentiae-Venetii-Parisiis-Lipsiae, III, 1049. La validità del matrimonio contratto *in infidelitate* è presupposta nello stesso privilegio paolino. Scrive S. PAOLO in I Cor. 7,12-15. “*Agli altri dico io, non il Signore: se un nostro fratello ha la moglie non credente e questa consente a rimanere con lui, non la ripudi, e una donna che abbia il marito non credente, se questi consente a rimanere con lei, non lo ripudi: perché il marito non credente viene reso santo dalla moglie credente e la moglie non credente viene resa santa dal marito credente; altrimenti i vostri figli sarebbero impuri, mentre invece sono santi. Ma il non credente vuol separarsi, si separi; in queste circostanze il fratello o la sorella non sono soggetti servitù; Dio li ha chiamati alla pace!*”. Paolo non considera esplicitamente un nuovo matrimonio del coniuge cristiano, tuttavia la canonistica romano-cattolica ha costruito una precisa e ben definita ipotesi di scioglimento del matrimonio: il privilegio paolino.

²⁴ S. LEONE, *Epistula CLXVII ad Rusticum Narbonensem episcopum*, in MIGNE, P. L., LIV, 1208.

unioni immorali perché, mancano della solennità, sono clandestini difficili ad essere provati, tuttavia sono veri matrimoni ²⁵.

S. Ambrogio scrive: “*Facit coniugium pactio coniugalis*”: è il patto nuziale, il cui elemento principale è la libera volontà manifestata dalle parti nelle dovute forme, che perfeziona il matrimonio ²⁶.

S. Agostino ²⁷ conferma la posizione dei Padri precedenti scrivendo che il matrimonio dei cristiani, anche se rappresenta l’unione mistica del Cristo con la Chiesa, tuttavia non si differenzia da quello dei pagani perché ciò che forma per entrambi il matrimonio è il consenso delle parti. Il contratto è, per S. Agostino, regolato dalle leggi civile alle quali riconosce piena validità.

Così nei primi concili si affermava che il matrimonio era già perfezionato prima della benedizione la quale si limitava a santificarlo ²⁸.

La Chiesa nella disciplina del matrimonio ha proceduto per gradi, in relazione alla sua affermazione nella società civile. In un primo tempo si è limitata a concedere la benedizione nuziale ad unioni civili che non andavano contro i suoi principi, poi ha benedetto unioni che, in linea con i principi cristiani, non erano matrimoni per il diritto civile, pur sempre riconoscendo piena validità alla normativa matrimoniale statale; infine, con S. Isidoro di Siviglia, condiziona la validità del matrimonio all’osservanza della legge canonica sulla forma di celebrazione.

3. Matrimoni con gli eretici e con i non battezzati.

Sull’inopportunità di matrimoni tra cristiani e pagani non abbiamo testi legislativi della chiesa primitiva.

Tertulliano parla di quale fosse la disciplina generale: “*Coronant et nuptiae sponso, ideo non nubamus ethnicis, ne nos ad idololatriam usque*

²⁵ TERTULLIANO, *De pudicitia*, IV, in MIGNE, P. L., II, 987.

²⁶ AMBROGIO, *De institutione virginis*, c. VI, I, in MIGNE, P. L., XVI, 331.

²⁷ AGOSTINO, *De bono coniugali*, XX, 23-24, in MIGNE, P. L. XL, 389.

²⁸ Nel concilio di Efeso, *Epistula tertia Cyrilli ad Nestorium*: “*Propter hanc etenim causam dicimus eum dispensatorie et ipsis benedixisse tunc nuptiis, cum in Canan Galilaeae cum sanctis vocatus apostolis adesse dignatus est*”. Cfr. A. L. BALLINI, *Il valore giuridico della celebrazione nuziale cristiana dal primo secolo all’età giustiniana*, Milano, 1939, p. 55, vede nella presenza del Cristo alle nozze di Cana la volontà di benedire un matrimonio in tutto conforme alla legge.

deducant, a qua apud illos nuptiae incipiunt"²⁹; altrove allude ad una sanzione che colpirebbe gli inosservanti: "*Fideles gentilium matrimonia subeuntes stupri reos esse constat et arcendos ab omni communicatione fraternitatis*"³⁰.

Lo stesso Tertulliano scrive anche, però, "*Igitur cum quaedam istis diebus nuptias suas de Ecclesia tolleret, id est, gentili coniugeretur*"³¹, ammettendo l'esistenza di tali matrimoni e la tolleranza da parte della Chiesa.

Non c'è prova che per tutto il periodo delle persecuzioni siano esistite precise disposizioni normative in tal senso, tuttavia allorquando dopo l'Editto di Costantino furono poste delle regole, constatiamo che esse furono eguali, anche se poste in luoghi diversi, quasi fossero il riconoscimento giuridico di comportamenti universalmente seguiti.

Non è questa la sede per presentare la tematica dei matrimoni misti così ben studiata da Pedro Lombardía³², qui si vuole solo esaminarli per quanto attiene alla forma di celebrazione religiosa.

Nelle fonti antiche risulta che mancassero riti o cerimonie ecclesiastiche³³ relative alla celebrazione nuziale, il concilio di Laodicea parla dei matrimoni misti come unioni che si celebrano al margine della Chiesa³⁴. Le proibizioni hanno come fine quello di sconsigliare i fedeli a contrarre matrimoni con eretici o non battezzati, senza toccare la validità del vincolo; lo stesso canone 14 del concilio di Calcedonia del 451, quarto concilio ecumenico, rafforza il divieto sottoponendo il trasgressore a sanzioni penitenziali³⁵.

²⁹ TERTULLIANO, *De Corona militis*, c. XIII, in MIGNE, P. L., II, 96.

³⁰ TERTULLIANO, *Ad Uxorem*, II, 3, in MIGNE, P. L., I, 1405.

³¹ TERTULLIANO, *Ad Uxorem*, II, 2, in MIGNE, P. L., I, 1403.

³² P. LOMBARDÍA, *Los matrimonios mixtos en la Iglesia cartaginesa del siglo III*, in P. LOMBARDÍA, *Escritos de derecho canónico*, Pamplona, 1973, p. 51 s.; ID, *Los matrimonios mixtos en el Concilio de Elvira*, in P. LOMBARDÍA, *op. cit.*, p. 73 s.; ID, *Los matrimonios mixtos en el Derecho de la Iglesia visigoda*, in P. LOMBARDÍA, *op. cit.*, p. 113 s.

³³ Sia nelle fonti africane del III secolo, cfr. P. LOMBARDÍA, *Los matrimonios mixtos en la Iglesia cartaginesa* cit., p. 70, sia nel concilio di Elvira, cfr. P. LOMBARDÍA, *Los matrimonios mixtos en el Concilio de Elvira* cit., p. 92.

³⁴ Concilio di Laodicea (fine del IV secolo) can. 33, relativo al divieto di *communicatio in sacris* con gli eretici, e quindi anche di celebrazioni liturgiche nuziali.

³⁵ "*Si quis autem hanc definitionem sanctae synodi transgressus fuerit, correptioni canonicae subiacebit*"; cfr. P. A. M. PETRÙ, *Can. 14 Chalcedoniensis Concilii irritatne matrimonia mixta?*, in *Angelicum*, 1952, p. 130 s.

4. La forma di celebrazione del matrimonio.

La Chiesa favorì fin dai primi tempi la forma liturgica per due finalità; primo, quella di celebrare il matrimonio con un rito in cui veniva conferita agli sposi la benedizione sacerdotale in ricordo e a somiglianza della benedizione che il Cristo, con la sua presenza, dette agli sposi di Canaa, secondo, quella di rendere noto agli altri fedeli che quella unione era legittima.

Questa cerimonia religiosa non era necessaria per l' esistenza del matrimonio, giacché, esso si basa sullo scambio dei consensi e la promessa di reciproca perpetua dedizione; lo stesso Tertulliano afferma che lo scopo della benedizione è render pubblica la legittimità di quelle nozze e far discendere sui novelli sposi speciali grazie celesti.

Nella Chiesa romana i sacramenti e sacramentali venivano amministrati con la pronunzia di apposite preghiere che il sacerdote doveva recitare nel corso della funzione sacra. Per il matrimonio, che era celebrato durante la Messa, lo scambio delle reciproche e definitive promesse degli sposi era accompagnato da speciali orazioni, al quale seguiva poi la *velatio* e la benedizione nuziale.

Nei vari sacramentari, tra cui il Leonino³⁶ e il Gelasiano³⁷, troviamo alcune affermazioni dottrinali, che a dire il vero, non sono affatto nuove, pur tuttavia interessanti.

Così leggiamo: “*Pater mundi conditor, noscientium genitor, multiplicandae originis institutor[...] tua benedictione potius impleatur [...] ut quod, te auctore iungitur, te auxiliante servetur*”. È Dio che ha istituito il matrimonio e a lui si chiede di assistere alle nozze per benedirle e dare agli sposi le grazie necessarie per adempiere ai doveri del loro stato³⁸.

S. Giovanni Crisostomo invita i nubenti a far in modo di avere Cristo al loro matrimonio: “*Ne igitur diabolicis eas pompis debonestemus: sed quod factum est a civibus Canae Galilaeae, fiat et ab iis qui nunc ducunt uxores, Christum habeant in medio sedentem. Quo vero pacto id fieri potest, inquit? Per ipsos sacerdotes. “Qui enim, inquit recipit vos, me recipit”*”³⁹.

È il Cristo che presiede al matrimonio, che assiste alla *dextrarum*

³⁶ MIGNE, P. L., LV, 130-132.

³⁷ MIGNE, P. L., LXXIV, 1213-1215.

³⁸ L. GODEFROY, *Mariage* cit., col. 2118.

³⁹ *In illud: De verbis illis Apostoli*, 2, in MIGNE, P. G., LI, 210.

iunctio fatta sul Vangelo, che ratifica lo scambio dell'anello nuziale, che prende sotto la sua protezione le promesse reciproche scambiate sulle *tabulae matrimoniales* che, infine, dà agli sposi le corone servendosi così dei riti liturgici come strumenti attraverso i quali Egli fa discendere la grazia sugli sposi⁴⁰.

S. Agostino nel considerare che gli sposi cristiani si giurano perpetua fedeltà *per Christum* fa ritenere normale la presenza del sacerdote, che rappresenta Cristo, al momento del rito. Anche nella stesura del contratto nuziale c'è un intervento del vescovo, considerato padre spirituale di entrambi i coniugi, attraverso la sottoscrizione dei patti nuziali; "*Istis tabulis subscripsit episcopus*"⁴¹.

Papa Ormisda⁴² comanda una pubblica celebrazione delle nozze: "*Nullus fidelis, cuiuscumque conditione sit, occulte nuptias faciat, sed benedictione accepta a sacerdote, publice nubat in domino*"⁴³.

Bisogna arrivare al concilio Vernense, del 755, per trovare un esplicito obbligo alla cerimonia liturgica: "*Ut omnes homines laici publicas nuptias faciant, tam nobiles, quam ignobiles*"⁴⁴. Tuttavia sembra incerto che il matrimonio degli schiavi fosse normalmente benedetto dalla Chiesa prima del X secolo, dato che fino a quel tempo tale matrimonio era facilmente sciolto.

Infine è da notare che il diacono Benedetto⁴⁵ e papa Nicolò I nel Rescritto ai Bulgari⁴⁶, narrando quali siano le cerimonie della celebrazione nuziale nella Chiesa romana, affermano che i nubenti dopo il fidanzamento e dopo aver stipulato le convenzioni danno le loro offerte alla Chiesa e, per mezzo del sacerdote, ricevono la benedizione nuziale con l'imposizione del velo; queste cerimonie non sono richieste a pena di peccato, necessario è solo lo scambio del consenso dei nubenti⁴⁷.

⁴⁰ *Mariage*, in *Dictionnaire d'Archéologie cit.*, X, deuxième partie, col. 1890.

⁴¹ S. AGOSTINO, *Sermo CCCXXXIII*, in MIGNE, P. L., XXXVIII, 1463. Cfr. sul tutto A. L. BALLINI, *op. cit.*, p. 49 s.

⁴² A differenza di quanto si legge in Apuleio (*Metamorphoses*, VI) che prevede nozze pubbliche per matrimoni tra persone di rango diverso.

⁴³ J. D. MANSI, *Sacrorum conciliorum cit.*, VIII, 530.

⁴⁴ J. D. MANSI, *Sacrorum conciliorum cit.*, XII, 583.

⁴⁵ *Monumenta Germaniae historica, Capitularia spuria, Leges*, II, II (1837) p. 145.

⁴⁶ *Responsa Nicolai ad consulta Bulgarorum*, c. III (anno 866), in MIGNE, P. L., CXIX, 979-980. Cfr. anche L. GODEFROY, *Mariage cit.*, col. 2118.

⁴⁷ È da notare che per la celebrazione dei matrimoni degli schiavi era necessario il consenso dei loro padroni.

5. Celebrazione del matrimonio religioso e ricezione della Grazia.

Il problema da affrontare e risolvere è se nel pensiero dei Padri la grazia pervenga ai nubenti in virtù dell'osservanza scrupolosa delle prescrizioni canoniche relative al rito sacro o derivi da uno scambio del consenso in assenza di impedimenti.

Tertulliano, dopo aver descritto la vita coniugale di due sposi di religione diversa e dopo aver affermato che anch'essi ricevono delle grazie da Dio, nel considerare il matrimonio tra due cristiani afferma: "*Unde sufficiamus ad enarrandam felicitatem eius matrimonii, quod Ecclesia conciliat, et confirmat oblatio, et obsignat benedictio, angeli renuntiant, Pater nato habet?*"⁴⁸.

Il brano non prova nulla a favore della necessità del rito sacro per la produzione di speciali grazie, per la sacertà del matrimonio stesso, le parole *Ecclesia conciliat* vogliono indicare che la Chiesa, mentre sconsiglia i matrimoni misti, approva le unioni tra battezzati e che la benedizione sacerdotale sigilla le nozze sulla terra e Dio Padre le ratifica in cielo.

Le stesse conclusioni si traggono da un passo di S. Ambrogio, egli scrive: "*Nam cum ipsum coniugium velamine sacerdotali, et benedictione sanctificari oportet, quomodo potest coniugium dici, ubi non est fidei concordia?*"⁴⁹. L'autore si domanda quale matrimonio sia quello che, anche se benedetto dal sacerdote è privo della reciproca fedeltà tra i coniugi. Quali fossero, poi le forme liturgiche necessarie per la realizzazione del rito sacro non è affatto detto dai Padri, in alcuni si trova il termine generico di benedizione, spesso unito alla cerimonia dell'imposizione del velo, come in S. Ambrogio nel passo ora citato e in una lettera di papa Siricio⁵⁰ al vescovo di Tarragona, Imero, nella quale l'imposizione del velo viene chiamata *velatio nuptialis*.

Nella Chiesa greca S. Gregorio Nazianzeno accenna alla cerimonia dell'unione delle mani da parte del sacerdote⁵¹.

⁴⁸ TERTULLIANO, *Ad Uxorem*, II, 8, in MIGNE, P. L., I, 1415/16.

⁴⁹ AMBROGIO, *Epist.* XIX, in MIGNE, P. L., XVI, 1026.

⁵⁰ SIRICIO, *Epist. ad Himerium*, I, 4, in MIGNE, P. L., XIII, 1136 scrive: "De coniugali autem velatione requisisti[...]".

⁵¹ GREGORIO NAZANZIENO, *Epist.* CXCIII, in MIGNE, P. G., XXXVII, 315-317, scrive a degli sposi di cui non aveva potuto assistere alle nozze: "*Simul festum celebros, iuvenilesque dextras inter se iungo, atque utrasque Dei manu*".

Altra cerimonia nuziale, giunta fino a noi, nella Chiesa ortodossa, è quella dell'incoronazione. Essa ha un sostrato pagano, e, se non combattuta apertamente, fu sconsigliata dai Padri⁵²; Minucio Felice la disapprova, ma col tempo questo rito divenne consueto in Oriente e recepito dalla Chiesa.

La cerimonia dell'imposizione del velo, in Occidente, e quella dell'incoronazione, in Oriente, venivano effettuate solo se gli sposi celebravano le nozze per la prima volta⁵³.

Appare, quindi, chiaro che queste cerimonie liturgiche non producevano il contratto nuziale, esso nasceva dalla reciproca fede prestata dai coniugi e, come meglio precisa S. Agostino, dal giuramento solenne di reciproca dedizione e fedeltà che si scambiavano i nubenti⁵⁴.

In altri brani della Patristica si leggono delle espressioni che a prima vista farebbero invece pensare che il matrimonio si perfezioni proprio con le cerimonie liturgiche previste.

Uno di questi brani è il cap. XIII degli *Statuta Ecclesiae Antiquae*, del 330, "*Sponsus – si dice – et Sponsa cum benedictione sunt a sacerdote, a parentibus vel a paranympis offerentur in Ecclesia sacerdoti*".

Ballini commenta così questo passo: "*offerantur[...]*; cioè gli sposi si

⁵² CLEMENTE ALESSANDRINO, *Paedagogus*, I, 8, in MIGNE, P. G., VIII, 326, scrive che ogni coniuge deve essere la corona dell'altro e che i figli debbono essere i fiori del matrimonio.

⁵³ Numerosi scritti dei Padri attestano questo uso limitato alle prime nozze: SIRICIO, *Epist. ad Himerium*, I, 4, in MIGNE, P. L., XIII, 1136 scrive: "*De coniugali autem velatione requisisti, si desponsatam alii puellam, alter in matrimonium possit accipere. Hoc ne fiat, modis omnibus inhibemus: quia illa benedictio, quam nupturae sacerdos imponit apud fideles cuiusdam sacrilegii instar est, si ulla transgressione violetur*". Cfr. A. L. BALLINI, *op. cit.*, p. 49, nota 4, riporta una norma per la quale "*Tamen coronarum benedictio eis (viduis) adhibenda non est; haec enim semel datur tantum in primis nuptiis nec iteranda quia permanens est et indelebilis; loco eius igitur propitiatoriae fundat pro illis sacerdos preces*". Riporta lì anche un passo: Cap. VII, AMBROGIO "*Item primae nuptiae sub benedictione Dei celebrantur sublimer*".

AGOSTINO, *Sermo CCLXXXIX*, in MIGNE, P. L., XXXIX, 2293, scrive: "*Ut qui uxorem optat accipere, sicut illam virginem invenire desiderat, ita ipse usque ad nuptias virgo sit: quia si non fuerit benedictionem accipere cum sponsa sua non merebitur*".

⁵⁴ Queste cerimonie cui prima accennavo e che erano riservate solo alle prime nozze forse rientrano in quel costume, particolarmente spiccato nella Roma costantiniana e nel basso impero, di dar notevole rilevanza alle prime nozze anche nel campo dotale con l'istituto giuridico del *theoretion* che si dava solo quando gli sposi potevano avere all'atto della celebrazione del matrimonio quelle azioni liturgiche sopraccennate.

offrono a Dio per i meriti di Cristo attraverso il sacrificio della S. Messa che attira su di essi grazie e benedizioni”⁵⁵.

Anche questo brano, a mio avviso, non prova nulla a sostegno della ricezione di grazie dal compimento del rito sacro, giacché ci si limita a parlare della forma liturgica per le prime nozze.

Lo stesso dicasi in relazione al brano tratto dal cap. VI delle Sanzioni e Decreti del Concilio di Nicea del 325⁵⁶ dove si afferma: “*Exigit Deus ab omnibus Christianis tam viris quam mulieribus, ut matrimonia sacris celebrent benedictionibus et precibus [...] Quamobrem a sponsalium celebratione usque ad nuptiarum benedictionem potest sponsus ac debet sponsa servitutis exhibere obsequia, eam invisere, et confabulari at conversatione eius frui nequaquam, quia id minime licitum est ante nuptiarum celebrationem, quae fit benedictionibus, precibus et virginali incoronatione. Oportet itaque tam viros, quam mulieres casta, et pura habere corpora coram Deo cum ad nuptialem accedunt benedictionem nuptialesque coronas*”.

L'*Exigit Deus* viene riferito all'obbligo di celebrare con rito sacro il matrimonio, ma la *ratio* del passo è un'altra.

I cristiani che per precetto divino devono celebrare il matrimonio secondo i riti stabiliti dalla chiesa, i quali riti consistono in una duplice cerimonia, quella degli sponsali e quella della benedizione nuziale, non possono lecitamente unirsi carnalmente se non dopo la benedizione e l'incoronazione.

La Chiesa favorì e cercò sempre di far celebrare il matrimonio in chiesa, pubblicamente con determinati riti; pur tuttavia, nel periodo patristico non ritenne necessaria la forma pubblica della celebrazione. Infatti in questo brano ci si riferisce a coloro che volevano e potevano celebrare il matrimonio secondo le forme suggerite dalla Chiesa, non per affermare la necessità della seconda benedizione al perfezionarsi del matrimonio, ma in quei casi in cui non si aveva la benedizione nuziale, come nel caso di seconde o terze nozze si riconosceva pieno valore alla solenne e reciproco scambio di consensi ritenuto idoneo a far sorgere il matrimonio.

Da queste considerazioni si evince che, anche in quel periodo la benedizione nuziale non era considerata elemento essenziale per la validità

⁵⁵ A. L. BALLINI, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁶ In J. D. MANSI, *Sacrorum conciliorum cit.*, VI, 1037.

del matrimonio ⁵⁷, dato che si riconosceva valore alle unioni clandestine e si inibiva la celebrazione liturgica di successive nozze.

Quanto al ruolo del sacerdote nella benedizione nuziale ritengo inopportuno applicare alla concezione matrimoniale, desumibile dagli scritti patristici, principi e terminologie propri della scolastica e affermare che il sacerdote celebrante il rito non fosse qualificato come ministro del matrimonio e che ministri dovessero essere considerati gli stessi nubenti.

⁵⁷ S. GREGORIO NAZANZIENO, *Epistula* CXCIII, in MIGNE, P. G., XXXVII, 315-316.

VITTORIO PARLATO

IL FEDERALISMO COME RISCOPERTA
DI COSCIENZA STORICA DEGLI ITALIANI,
FONDATA ANCHE SULLA STORIA CIVILE,
CULTURALE E MILITARE DEGLI STATI PREUNITARI

SOMMARIO: 1. Il processo di unificazione italiana come creazione di uno Stato nuovo. – 1.1. Il fascismo come continuatore del Risorgimento. – 2. La Repubblica crea uno Stato nuovo fondato sui valori della Resistenza. – 3. La realtà storico-politica al momento del processo di unificazione. – 4. Stato e Nazione. – 5. Lo Stato italiano e federalismo di culture, tradizioni giuridiche e di azioni politiche. – 5.1. Le Insorgenze. – 5.2. La Lega italiana. – 6. I fatti eminenti dei singoli Stati pre-unitari. – 6.1. Regno italico. – 6.2. L'Ordine di Santo Stefano. – 6.3. Le Due Sicilie. L'indipendentismo siciliano – 7. Osservazione finale.

1. *Il processo di unificazione italiana come creazione di uno Stato nuovo*

Nel periodo dell'unificazione italiana 1848-1870 e fino all'avvento del fascismo la cultura e la classe politica liberali hanno sostanzialmente presentato i governi degli Stati pre-unitari, salvo quello sabaudo, come tirannici, o nel miglior dei casi, come inetti, vedi la Toscana, e comunque asserviti agli interessi austriaci, sicché l'unità d'Italia venne presentata come Risorgimento, come nascita *ex novo* di uno Stato che poneva le sue radici nelle culture e tradizioni politico-giuridiche sabaude, non sulle altre; il Risorgimento viene visto come rivoluzione, rivoluzione di popolo contro i precedenti tiranni, rivoluzione libertaria che aveva ricostituito e redento un popolo oppresso e diviso per secoli, un popolo che finalmente si riaffermava nel contesto europeo, come uno, libero, indipendente.

La letteratura del tempo cercò di creare la coscienza civica unitaria, di modellare un patriottismo di maniera che, se richiamava fatti storici dei secoli precedenti, li presentava come tentativi, più o meno riusciti, da parte di cittadini o di comunità, di sottrarsi al dominio straniero.

La terza guerra di indipendenza del 1866 doveva dimostrare al mondo la potenza militare della nuova Italia; le sconfitte di Custoza e di Lis-

sa¹ mostrarono il contrario, come anche le posteriori disgraziate campagne coloniali; i moti insurrezionali meridionali furono soffocati nel sangue, i rivoltosi che smentivano con le armi la pretesa volontà unitaria del popolo italiano vennero chiamati *briganti* e come tali trattati²; ma ribellioni al nuovo stato di cose non si ebbero solo nelle province meridionali, di molto minore importanza furono anche in Sicilia e in Sardegna.

La partecipazione alla prima guerra mondiale fu voluta soprattutto per unire in un'epopea bellica di conquista il popolo italiano, per dare una storia unitaria gloriosa e credibile alla giovane nazione.

Si sa che l'immissione nel Regno d'Italia di popolazioni di lingua e di sentimenti italiani e l'incorporazione di quei territori, poteva essere ottenuta con il negoziato, ma si voleva di più e si voleva una guerra di riscossa e di conquista, per togliere la nazione da una condizione di minorità morale! E tale appare anche il *Bollettino della Vittoria* del generale Diaz³.

1.1. *Il fascismo come continuatore del Risorgimento.*

Il fascismo si presentò, e fu celebrato, come continuatore dell'epopea del Risorgimento, un'epopea che veniva riscattata dopo anni di grigiore dell'Italia umbertina e prebellica, dell'Italia dei notabili, dell'Italia che neppure dopo una vittoria pagata con tanto sangue riusciva ad ottenere quanto si credeva che le spettasse.

In tutto questo appare perdurare una costante ideologica: l'unità di Italia viene presentata come liberazione della penisola dal giogo plurisecolare straniero e dalle interferenze pontificie, come instaurazione di un sistema costituzionale liberale e libertario, tutto quanto, anche di buono,

¹ Molti veneti combatterono nella Marina austriaca.

² Cfr. A. PELLICCIARI, *L'altro Risorgimento, Una guerra di religione dimenticata*, Casa- le Monferrato, 2000, p. 230-250; *Brigantaggio lealismo repressione nel Mezzogiorno (1860-1870)*, Napoli, 1984; A. ALBONICO, *La mobilitazione legittimista contro il Regno d'Italia: la Spagna e il brigantaggio post unitario*, Milano, 1979; S. SCARPINO, *Indietro Savoia!, Briganti nel Sud*, Milano, 1988.

³ "La guerra contro l'Austria-Ungheria che [...] l'esercito italiano, inferiore per numero e per mezzi, iniziò il 24 maggio 1915 e con fede incrollabile e tenace valore condusse ininterrotta ed asprissima per 41 mesi, è vinta [...] I resti di quello che fu uno dei più potenti eserciti del mondo risalgono in disordine e senza speranza le valli che avevano disceso con orgogliosa sicurezza".

si riferiva agli Stati pre-unitari viene ripudiato, biasimato o almeno ignorato.

La guerra persa, la caduta del fascismo e della monarchia hanno oscurato l'epopea risorgimentale (in cui tanta parte aveva avuto Casa Savoia) che era anche un punto di partenza dell'ideologia nazional-fascista.

La nuova Italia repubblicana pone prevalentemente nella Resistenza il fondamento ideologico e militare; i valori della Resistenza che si innestano e proseguono, rivisitati in senso popolare e democratico, quelli risorgimentali, sono a base del nuovo Stato, nato, si vuol sottolineare, dalla Resistenza.

Una considerazione che può essere marginale, ma è la riprova di quanto detto è questa: come il Regno d'Italia sabauda non aveva recepito nulla della simbologia araldica pre-unitaria, così la Repubblica italiana rifugge da quella precedente; lo stesso stemma dello Stato è un emblema che in nulla si rifà alla tradizione. Esso si avvicina a quei tanti emblemi degli stati socialisti sorti nell'est-europeo dopo la seconda guerra mondiale, in linea con quello dell'U.R.S.S., quali quello della Romania, dell'Ungheria, della Jugoslavia, della Repubblica democratica tedesca.

Il fascismo aveva fatto propri gli aspetti epici del Risorgimento e li voleva continuare in una politica di potenza. Vennero allora ridicolizzati valori di libertà, di democrazia, di pluralismo culturale e politico.

2. La Repubblica crea uno Stato nuovo fondato sui valori della Resistenza

La Repubblica si fonda sui valori della Resistenza – movimento ideologico e di azione circoscritto, invero, all'Italia settentrionale – valori che a seconda delle parti politiche sono in prevalenza identificabili con i propri⁴; in questa logica di superamento del passato prossimo, anche in questo caso, quanto anche di buono, si riferisce all'epoca fascista – legislazione sociale compresa – viene ripudiato, biasimato o almeno ignorato.

Quale è la conclusione che si percepisce: la Repubblica italiana è uno Stato nuovo, che si fonda sui valori della Resistenza, uno Stato che è nato nel 1946 con la lotta al fascismo, tutto il precedente è preistoria.

Al contrario gli Stati europei, direi senza eccezione, anche quelli di

⁴ È recentissima una rivalutazione del Regio esercito nella lotta di liberazione dell'Italia centro settentrionale dalle truppe tedesche a fianco degli anglo-americani.

recentissima costituzione, fanno riferimento a loro origini lontane nel tempo e si presentano come continuatori di quelle precedenti realtà giuridico-politiche, qualsiasi forma di regime avessero, anche con il riferimento alla antica simbologia araldica⁵.

3. La realtà storico-politica al momento del processo di unificazione

Al momento dell'unificazione italiana (1859-1870) esistevano gli Stati sabaudi, comprendenti anche la Liguria uniti al regno di Sardegna, il ducato di Milano, che unito al Veneto, costituiva il Regno Lombardo-Veneto⁶, il Granducato di Toscana, gli Stati Estensi (ducato di Modena, Reggio, Massa), il ducato di Parma e Piacenza. Tutti questi territori (eccettuati il Bergamasco, Bresciano e parte del Cremonese, le province venete e la Sardegna) erano stati parte del Regno d'Italia, che con il Regno di Germania aveva costituito l'Impero Romano germanico, venuto meno nel 1806.

A questi si aggiungevano lo Stato Pontificio e il Regno delle Due Sicilie.

Una considerazione sulla Repubblica di Venezia.

Nella Repubblica di Venezia rilevava l'aspetto etnico-aristocratico; il potere risedeva nel patriziato di Venezia.

La Repubblica dall'undicesimo secolo diverrà importante territorialmente e militarmente nel consesso dei potentati del basso medioevo e dell'età moderna, non solo per le sua attività mercantilistiche, ma soprattutto per i significativi possedimenti nel Mediterraneo orientale e per l'essere il baluardo all'espansione ottomana.

Il suo territorio si divideva nella città di Venezia, nei domini di terraferma, in quelli di mare, che, se pur ristretti al momento nella sua cadu-

⁵ All'indomani della caduta dei governi marxisti gli Stati dell'Europa orientale hanno ripreso la precedente simbologia, Croazia, Albania, Romania, Slovacchia e Ungheria, il cui stemma è quello tradizionale ungherese con tanto di corona, lo stesso vale per la Serbia; è stato fatto rivivere lo scudo con il cavaliere impugnante la sciabola sguainata antico simbolo della Lituania. I *länder* storici austriaci hanno riadottato i loro tradizionali stemmi con la corona. Anche il nuovo stemma della Romania si ispira a quello precedente ed accolla ad un'aquila monocipite gli scudi di Valacchia, Moldavia, Banato, Transilvania e Duburgia.

⁶ Come per gli Stati sabaudi, anche nel caso del Lombardo-Veneto si uniscono territori appartenenti e non appartenenti (Sardegna e territorio veneziano) all'antico Regno d'Italia.

ta, comprendevano ancora l'Istria, la Dalmazia e le isole Ionie o *Levante veneto*.

La Storia della Repubblica di Venezia è quella di una potenza regionale che impone la sua presenza nel Mediterraneo orientale, in netto contrasto con l'espansionismo islamico.

I Domini marittimi anche se diversi nei secoli si erano estesi su territori dell'ex impero bizantino, tra i quali la Morea, Creta, Cipro, Eubea, Istria e la costa dalmata.

4. *Stato e Nazione*

Qualche richiamo a proposito del rapporto tra Stato e Nazione è opportuno.

Se *Stato* rappresenta l'esercizio di un potere sovrano sopra un determinato territorio e su determinati uomini-cittadini, *Nazione* rappresenta il sostrato ideale dell'entità statale.

Le tendenze federalistiche dell'Ottocento trovarono il loro più temibile nemico nell'ideologia nazionalistica. Parlare di *Nazione* prima di quel secolo significava solo riferirsi al luogo di origine.

La concezione patrimoniale dello Stato, per cui il territorio era una proprietà del Sovrano, lasciava sussistere al suo interno nazioni diverse e, pertanto, differenziazioni ed autonomie.

In questo contesto la potestà sovrana veniva esercitata da un principe su un dato territorio e l'elemento caratterizzante era quello della *territorialità*, indipendentemente dall'etnia, dall'identificazione etnico-culturale-religiosa-tradizionale dei sudditi⁷, le garanzie e i particolarismi potevano esistere per un patto con il principe.

Quando a fondamento dello Stato la volontà dei cittadini si è sostituita al potere *legittimo* del principe, l'elemento caratterizzante è costituito dal popolo, da un popolo specifico che si distingue dagli altri popoli, e pertanto si costituisce in Stato, per etnia, lingua, religione, cultura, tradizioni, elementi questi che identificano la *Nazione*.

⁷ Hobbes non fa menzione della nazionalità nella sua enumerazione degli elementi costitutivi dello Stato, e riferendosi alla avvenuta unione dell'Inghilterra e della Scozia (1707) nella Gran Bretagna sottolinea che non la comune nazionalità, ma la comune cittadinanza è l'elemento coesivo dello Stato. Bodin esclude che l'omogeneità nazionale sia un necessario requisito dello Stato; cfr. A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *La dottrina dello Stato, Elementi di analisi e di interpretazione*, Torino, 1967, p. 242.

La coscienza nazionale si affermò come appartenenza ad un gruppo linguistico, ad una razza, ad una etnia, dando minor peso alla tradizione storica e giuridica.

La nascita dello Stato moderno centralizzato e burocratico, sposta il senso di *nazione* dal popolo alla organizzazione giuridica e politica. Nazione è ora lo Stato, ciò accade soprattutto con la Rivoluzione francese e con il Romanticismo: la Rivoluzione francese divenuta *rivoluzione nazionale* puntò al raggiungimento della massima coesione possibile all'interno e della massima espansione di conquista all'esterno. La reazione romantica fece trionfare il concetto di *nazione* legato a quello di indipendenza dallo straniero o di regime repubblicano; di qui l'unificazione italiana come lotta della nazione per l'indipendenza da i principi, visti come stranieri; di qui il processo di unificazione visto come *Risorgimento della Nazione Italiana*.

5. Lo Stato italiano e federalismo di culture, tradizioni giuridiche e di azioni politiche

Venendo ora al punto focale del tema cioè al federalismo, al federalismo di culture e tradizioni, alla riscoperta di coscienza storica degli italiani, fondata sulla storia degli Stati pre-unitari, è d'uopo evidenziare e ricordare in primo luogo gli elementi comuni che hanno caratterizzato la storia delle genti italiane.

Innanzitutto l'adesione consapevole o meno al cristianesimo cattolico romano, inteso come elemento coagulante dell'*esse italicum*, ha determinato la presenza continua del diritto pontificio nella formazione del diritto pubblico vigente nella penisola; una lingua italiana colta che, seppure comprensiva di lessici diversi e particolari, può essere considerata comune; una adesione alla realtà giuridico-politica esistente non solo è stata sentita e voluta dai principi e dal ceto dominante, ma anche dal popolo.

Di questo ne è prova un fatto di grande importanza e significato storico, se vogliamo ricordare anche le glorie belliche, esso è la partecipazione di molti potentati italiani alla battaglia di Lepanto del 1571, alla quale accanto alle galee spagnole si annoverano quelle della Repubblica di Venezia, quelle pontificie, quelle genovesi e sabaude⁸.

⁸ A bordo della flotta c'è il fior fiore della nobiltà italiana: Francesco di Savoia, il duca di Urbino, i Doria, gli Spinola, i Grimaldi, i Lomellini, Alderamo Cybo Malaspina, Marcantonio Colonna, Onorato Caetani che comanda le fanterie pontificie, Paolo Giorda-

5.1. Le Insorgenze

Altro fatto di popolo importante sono le *Insorgenze* contro i Francesi e i vari governi da loro insediati nella penisola negli anni '90 del XVIII secolo. Sono state una reazione-resistenza ben più ampia di una fedeltà dinastica, gli insorgenti, oltre ad opporsi al regime di occupazione francese con conseguenti spoliazioni e scristianizzazione, respingono anche il precedente modo di governo illuminista dei principi assolutisti, riconfermando la vocazione municipalista delle genti italiche e la validità dei *corpi intermedi* in cui trova tutela l'individuo⁹.

Queste insorgenze antigiacobine e antinapoleoniche nelle varie contrade d'Italia furono spontanee ed isolate le une dalle altre: gruppi di oppositori al nuovo regime si sollevarono qua e là, senza collegamento tra loro, senza un capo che le dirigesse, senza un piano tattico militare, senza armamento adeguato, quasi senza speranza di successo, la maggiore azione bellica vittoriosa si ottenne nel Regno di Napoli, dove la vittoria fu più concreta e il ristabilimento dell'antico regime più duraturo.

5.2. La Lega italica

Neppure da dimenticare è la volontà di realizzare una *Lega federale*. Era stata un'idea di Ferdinando II di Borbone del 1833; anche la Santa Sede vedeva con favore la formazione di un'Italia federale, in cui tutti i popoli federati avessero garantiti i loro diritti e le loro tradizioni per i quali l'unione in Lega significava unione per conseguire forza, ricchezza, rispetto nel contesto delle potenze europee¹⁰. Questa Lega avrebbe avuto due finalità: una doganale ed una politica volta alla creazione di una confederazione italica.

In relazione al Granducato di Toscana, nel 1847, scrive Coppini¹¹: "Il

no Orsini, i Carafa, i Caracciolo, i Gonzaga; tutti costoro, sia pure con i limiti delle circostanze e del periodo storico, rappresentano un momento di unità.

⁹ P. PASTORI, *Frammenti per un altro 1799, Comunità e federazione della resistenza delle popolazioni italiane alle armate giacobine*, Torino, 2003, p. 48.

¹⁰ Un riscontro di queste tesi si può vedere A. PELLICCIARI, *L'altro Risorgimento* cit., p. 53-55.

¹¹ R.P. COPPINI, *Il Granducato di Toscana, Dagli "anni francesi" all'Unità*, Torino, Utet, 1993, p. 373; il 2 novembre 1847 furono stipulati i preliminari relativi ai modi di fissare le tariffe, si prese anche atto del rifiuto di partecipare alla lega doganale di France-

progetto rimase ‘un documento di storica importanza’, in quanto il fine vero, quello politico, che aveva dato l’impulso iniziale ‘non volevasi confessare, e ... non si volle conseguire’, come scriveva Solaro della Margherita. In questo senso le diffidenze per una lettura della Lega che ne facesse una prima sede di affermazioni della priorità piemontese nell’ambito di una diversa organizzazione politica della penisola italiana, unitamente alle paure per le interpretazioni in termini di radicale rinnovamento promosse dalla piazza, indussero un notevole raffreddamento nei confronti dell’operazione da parte delle autorità di governo granducali”.

Decisamente contrario fu Carlo Alberto fautore di una soluzione unitaria sotto la corona sabauda¹².

Sempre Coppini ricorda che un obiettivo del governo Capponi, in Toscana in quell’anno, era di “creare le condizioni, interne all’Italia, favorevoli alla formazione di ‘una confederazione quanto mai più vasta si potesse, e legata co’ più saldi vincoli’ giudicata l’unica alternativa alla totale ricaduta sotto l’egida austriaca. Gli sforzi a favore di una lega fra i governi di Torino, Roma e Firenze, sembravano destinati a un migliore successo rispetto alle iniziative all’estero”¹³.

6. *I fatti eminenti dei singoli Stati pre-unitari*

A questi elementi comuni se ne aggiungono altri particolari e come tali proprî delle singole realtà e, a parer mio, molto importanti; nei territori facenti parte del Regno italico si riscontra una sostanziale accettazione della realtà politico-giuridica esistente, da parte dei principi e dei popoli e direi anche della cultura, i vari tentativi di avvicinamento alla poli-

sco V di Modena, che però si impegnava a non ostacolarne gli effetti, R.P. COPPINI, *Il Granducato* cit. p. 374.

¹² Cfr. ad es. A. PELLICCIARI, *L'altro Risorgimento* cit., p. 56.

¹³ R.P. COPPINI, *Il Granducato* cit., p. 385.

Un esempio della indecisa politica di Leopoldo II in merito al processo di unificazione italiana può essere visto nella partecipazione con corpi armati toscani regolari e di volontari alle operazioni belliche della prima fase della guerra contro l’Austria del 1848-49, quando ancora si presentava come guerra di stati italiani in vista di una confederazione italiana, il successivo disimpegno militare e cambio di alleanze su pressione dell’Austria della cui famiglia imperiale era pur membro, l’istituzione di una medaglia di benemerenzza per i militari che avevano partecipato alle battaglie di Curtatone e Montanara (medaglia sorretta da un nastro tricolore rosso-bianco-verde).

tica francese da parte dei Savoia o degli Estensi, nel lungo periodo, non hanno mai rivendicato una separazione dall'alta sovranità imperiale; anzi questa situazione giuridica ha impedito guerre di conquista di un principe su di territori di un altro, l'Imperatore-Re garantiva lo *statu quo*; le modifiche nella infeudazione di territori che si rendevano liberi fatte dall'Imperatore sono state accettate comunemente e le contestazioni manifestate erano fatte nelle dovute forme giuridiche¹⁴.

6.1. *Regno italico*

Nell'ambito del Regno italico i vari potentati hanno realizzato fatti di meritoria rilevanza. Si pensi all'attività riformatrice del diritto negli Stati sabaudi, negli Stati estensi ed in Toscana nella seconda metà del XVIII secolo¹⁵.

L'azione riformatrice di Pietro Leopoldo in Toscana, può essere esempio per la realizzazione dello Stato in senso moderno. Invero il dibattito dottrinale relativo alla stesura di un codice sostitutivo del diritto comune, o almeno ad una integrazione del diritto statutario, non produsse atti normativi, salvo che nel diritto penale, sostanziale e processuale, dove si ebbe il primo codice in senso moderno: *Riforma della legislazione criminale toscana*, del 1787, chiamato comunemente 'Codice Leopoldino'¹⁶.

¹⁴ Controversie relative alle successione nel ducato di Mantova, di Guastalla, e in altri feudi gonzagheschi, nel principato di Piombino.

¹⁵ Negli Stati sabaudi fu emanata nel 1770 una raccolta delle *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà*, sempre a carattere compilatorio e chiarificatorio, interpretativo della normativa precedente.

Nel Ducato di Modena, sotto l'ispirazione di L. A. MURATORI, fu elaborato un primo tentativo di codificazione nel 1755 (*Provisioni, gride, ordini e decreti da osservarsi negli Stati di Sua Altezza*) e uno nel 1771 *Codice di Leggi e Costituzioni*, che si proponevano unicamente la chiarezza della normativa; né l'uno né l'altro si prefiggevano l'abrogazione delle norme prima vigenti, ma solo di quelle incompatibili con le proprie. Anche nella Repubblica di Venezia si addivenne a due compilazioni, una il Codice feudale promulgato nel 1780, l'altra il Codice per la veneta marina mercantile, promulgato nel 1786.

Nel regno di Napoli un codice marittimo non fu mai approvato.

Nello Stato Pontificio fu promulgato un Bando Generale da Benedetto XIV in materia penale. Sull'attività codificatrice in questi stati cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna, Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 537-539.

¹⁶ Sull'azione riformatrice della normativa cfr. G. TARELLO, *Storia della cultura cit.*, p. 542-551.

Ma va anche ricordato che nel 1782, ben sette anni prima della presa della Bastiglia, viene elaborato uno schema di Costituzione per il Granducato di Toscana, garante dei diritti inalienabili dell'uomo, così come vengono richiamati nella *Dichiarazione* dei diritti americana del 1786 e viene prevista la divisione dei poteri riconducibile alle teorie di Locke e Montesquieu; è la prima volta che questi principî si trovano formulati in un testo legislativo, sono gli stessi concetti ripresi nella Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1789 e dalle costituzioni giacobine e posteriori che si ispirarono a quel modello¹⁷.

Nella logica di rivalutazione della storia politico-giuridica del Granducato va vista l'istituzione da parte della Regione Toscana del 30 novembre come festa regionale, in quel giorno fu abolita la pena di morte da parte del granduca Pietro Leopoldo.

6.2. *L'Ordine di Santo Stefano*

Per la Toscana dobbiamo anche aggiungere l'attività plurisecolare dell'Ordine di Santo Stefano, ordine religioso-militare con finalità di combattere i nemici della Fede sul mare¹⁸.

Istituito da Cosimo I de' Medici nel 1561, fu riconosciuto da papa Pio IV, partecipò alle azioni belliche contro la marineria corsara e turca¹⁹, al fine di garantire il traffico civile e commerciale²⁰.

I cavalieri dell'Ordine parteciparono anche alle battaglie in difesa di Malta, assediata dai Musulmani nel 1565, e presero parte alla battaglia di Lepanto, 1571, sotto bandiera pontificia²¹.

¹⁷ Il granduca vuole restituire ai cittadini toscani la loro piena libertà naturale cui né essi medesimi né i loro antenati avevano il diritto di rinunciare, perciò intende lasciare ai cittadini il potere legislativo e trattenere per sé solo il potere esecutivo. Sul significato e portata dello schema di Costituzione, A. WANDRUSZKA, *Pietro Leopoldo, Un grande riformatore*, Firenze, Vallecchi, 1968, p. 402 s.

¹⁸ L'Ordine fu dotato di una vera e propria accademia nautica che faceva dei suoi membri dei provetti marinai.

¹⁹ Le bandiere delle navi affondate sono tuttora conservate nella Chiesa dell'Ordine a Pisa.

²⁰ Come i corsari della Regina Elisabetta I, per fame dell'oro spagnolo, combattevano in definitiva per l'Inghilterra.

²¹ Ancora nel 1627 un'impresa temeraria, nel Bosforo, poi inizia la decadenza anche per gli accordi internazionali con i potentati barbareschi, cfr. tra gli altri CIMMINO, A. – MONTELLA, C., *Il libro d'oro degli onori, Dai grandi ordini cavallereschi alle moderne onorificenze*, Firenze, Cardini, 1990, p. 109-118.

Occuparono per breve tempo territori ed isole dell'Impero ottomano, ma soprattutto liberarono moltissimi prigionieri cristiani tenuti dai Turchi e a loro volta facendo numerosi prigionieri tra i nemici barbareschi.

Durante il periodo mediceo il Gran Magistero era di collazione di casa de' Medici, poi della casa Asburgo-Lorena; l'ordine continuò la sua attività sino alla Rivoluzione francese e conquista napoleonica della penisola italiana; con la Restaurazione asburgico-lorenese esso divenne un ordine onorifico, ancora conferito dalla casa Asburgo-Lorena-Toscana.

6.3. *Le Due Sicilie. L'indipendentismo siciliano*

Con Carlo di Borbone, 1734, i vice-regni di Napoli e Sicilia hanno di nuovo un monarca proprio; essi sono uniti nella persona del Sovrano pur mantenendo le loro peculiarità istituzionali; si può dire che quell'anno segna l'inizio della loro indipendenza e l'emancipazione dalla Spagna come anche l'avvio di una felice stagione per l'economia, per l'arte, per la cultura, in particolare giuridica, specie nelle province continentali²².

Rimase nei siciliani il desiderio di essere un *quid diversum* dal territorio continentale e di mantenere una propria tradizionale autonomia.

Già nel 1812, nel periodo in cui la famiglia reale risiedeva in Sicilia, per l'occupazione francese delle province continentali, sotto pressione inglese, si ebbe una Costituzione che sanciva le tradizionali prerogative²³ e che puntava ad una vera indipendenza dal Regno di Napoli ed alla costituzione di uno Stato separato²⁴.

Nel 1848, in seguito al moto rivoluzionario, Ferdinando II emanò una nuova Costituzione per la Sicilia garantista della singolarità siciliana; que-

²² Sull'attività di promozione culturale di Carlo di Borbone, cfr. ad es. H. ACTON, *I Borboni di Napoli, 1734-1825*, Firenze, Giunti, 1999, p. 118 s.

²³ Cfr. ad es. H. ACTON, *I Borboni di Napoli, 1734-1825*, Firenze, 1997, p. 641 e 668. Va notato che anche per l'influenza inglese la Costituzione del 1812 ricalca molto il sistema costituzionale britannico.

²⁴ L'articolo 16 recita: "Il re non potrà mai, o per trattato e per successione ad un altro regno, rinunziare o cedere quello di Sicilia o in tutto o in parte, con disporre in favore di qualche altro principe, che non sia l'erede immediato; in tal caso ogni atto, che farà, sarà nullo, e la nazione non sarà tenuta a riconoscere la volontà del re"; l'art. 17 dice: "Se il re di Sicilia riacquisterà il Regno di Napoli, o acquisterà qualunque altro regno, dovrà mandarvi a regnare il suo figlio primogenito, o lasciare detto suo figlio in Sicilia con cedergli il regno, dichiarandosi da ogni innanzi il detto regno di Sicilia indipendente da quello di Napoli, e da qualunque altro regno o provincia".

sto fatto non accontentò le aspettative della classe politica locale²⁵; si voleva che il Re di Sicilia non potesse appartenere ad una dinastia borbonica²⁶, propria del Regno di Napoli²⁷.

7. Osservazione finale

Da questa volutamente lacunosa enumerazione di fatti giuridici, bellici, sociali, sia relativi all'insieme degli Stati pre-unitari, sia riferibili ad uno o all'altro di essi, si può ben ritenere che la storia d'Italia non comincia né con il processo di unificazione, di cui non possono non essere visti i lati negativi, né con la Resistenza, con i suoi limiti intrinseci, né con la Repubblica, ma va ricordato che nei secoli precedenti si sono verificati fatti di notevole rilievo di cui tutti gli italiani possano ritenersi ugualmente fieri.

La storiografia, la letteratura, il cinema e gli altri mezzi di comunicazione di massa dovrebbero riscoprirli, ripresentarli per accrescere la coscienza nazionale.

²⁵ Cfr. M. MORELLO, *Per la storia delle costituzioni siciliane; Lo Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848*, in *Studi Urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, n° 57,3, anno LXVIII, 2005/06 – 2006/07, p. 310 – 361, ed in specie p. 313, con ampia bibliografia citata.

²⁶ M. MORELLO, *Per la storia* cit., p. 328.

²⁷ Sul desiderio di indipendenza dei siciliani cfr. anche M. TOPA, *Così finirono i Borboni di Napoli, Splendore e decadenza di un'Antica Dinastia*, Napoli, Fiorentino, 1990, p. 465 e sull'inattendibilità del plebiscito siciliano a favore dell'unità d'Italia, p. 671 s.

EDUARDO ROZO ACUÑA

GARIBALDI E I PROCERES
DELL'INDIPENDENZA LATINOAMERICANA

SOMMARIO: 1.- *L'indipendenza dell'America Latina: condizioni storiche e influenze ideologiche e politico-istituzionali.* 1.1.- *I creoli (criollos) e l'indipendenza delle colonie spagnole in America.* 1.2.- *Idee politiche dei movimenti d'indipendenza e modelli istituzionali per l'organizzazione dei nuovi Stati in America Latina.* 2.- *I Proceres latinoamericani e la costruzione dei nuovi Stati ispano-americani.* 2.1. - *La cultura storica, politica e giuridica dei Proceres.* 2.2 - *Il riferimento chiaro e preciso dei Proceres alle loro fonti di pensiero, particolarmente a Locke, Rousseau, Montesquieu e Gaetano Filangieri.* 2.3.- *Il costituzionalismo del progresso di Bolívar e l'influenza di Gaetano Filangieri.* 2.4.- *Libertà, uguaglianza, umanità e democrazia valori e principi del Risorgimento e di Garibaldi nelle costituzioni di Bolívar per il Venezuela, la Gran Colombia, la Bolivia e il Perù.* 3.- *I nuovi Stati, il risorgimento italiano e Garibaldi.* 3.1.- *Il rafforzamento dei valori di libertà, uguaglianza e democrazia che viene dagli esuli italiani e particolarmente da Garibaldi e dai garibaldini.* 4.- *Libertà, uguaglianza, democrazia e umanità nelle costituzioni dell'America Latina.* 4.1.- *Nel Messico e nell'America Centrale.* 4.2.- *Nell'Argentina, Cile e Uruguay.* 4.3.- *In Brasile.* 4.4.- *In Colombia e Bolivia.* 5.- *Conclusione e appendice.*

1. - *L'indipendenza dell'america latina: condizioni storiche e influenze ideologiche e politico-istituzionali*

1.1. - *I creoli (criollos) e l'indipendenza delle colonie spagnole in America.*

I Creoli o “Criollos” sono stati durante la colonia i figli degli spagnoli nati nel territorio americano ma che, come tali, non avevano gli stessi diritti o prerogative dei peninsulari ed essendo di cultura euro-latinoamericana sono stati più legati alle loro terre di nascita, come patria, che alla Spagna. È da questa classe socio-politica che nascono i proceres dell'indipendenza ispano-americana ¹.

¹ Particolarmente Bolívar, Santander, San Martín, Rodríguez de Francia, O'Higgings, Artigas, Sucre, Córdoba, Páez, per citare solo alcuni.

I creoli, essendo stati esclusi dalle cariche pubbliche delle colonie, erano pertanto motivati a sostenere l'indipendenza che li avrebbe favorito a raggiungere il potere di governo delle colonie. Questi obiettivi cominciarono a divenire reali con la loro partecipazione al Congresso di Cadice del 1812, dal quale è sorta la nota Costituzione di Cadice, che apre l'Europa allo Stato di diritto e al governo costituzionale, liberale e rappresentativo, e crea la base del principio d'uguaglianza politica tra la Spagna e l'America spagnola. Sebbene il testo gaditano non avesse avuto un catalogo di diritti, libertà e garanzie, la sua filosofia politica s'ispirava a questi principi. Come riconosciuto in Ispanoamerica, la Costituzione di Cadice del 1812 ha dato ai creoli uno strumento di lotta e di governo e, inoltre, è stata come un manuale di cultura civica per le nuove classi politiche.

1.2. - Gli inizi dell'indipendenza dell'America Latina

Il motore dell'indipendenza delle colonie spagnole in America è stato Napoleone, non perché così l'abbia voluto o programmato ma perché nel 1808, invadendo con le sue truppe la Spagna e spodestando il re Ferdinando, ha offerto ai creoli la migliore occasione per sollevare i popoli a favore dell'indipendenza. I creoli *próceres* sostenevano che i popoli ispano-americani né potevano né dovevano accettare di obbedire al governo usurpatore di Giuseppe Bonaparte, imposta dal fratello Napoleone Bonaparte come re in Spagna dal 1808 al 1813, e, per tanto, si dovevano dichiarare indipendenti dalla Spagna fino a quando fossero sotto la dominazione dei francesi.

Tutte le dichiarazioni d'indipendenza, dal 1810 in avanti, partono dalla precedente considerazione, rafforzata dai principi dei diritti naturali dell'uomo, dalle idee di libertà e uguaglianza e dal diritto dei popoli a scegliere liberamente e sovranamente il proprio governo. Principi nati in parte dalla Rivoluzione Inglese del 1689, riaffermati e completati dalla Rivoluzione d'indipendenza degli Stati Uniti del 1776 e dalla Rivoluzione Francese del 1789.

Come si sa, il Risorgimento italiano e Garibaldi riprendono, tenendo presente in modo particolare l'esperienza francese, gli stessi menzionati principi e valori che nella prima metà dell'Ottocento saranno riaffermati in alcuni paesi dell'America Latina con l'obiettivo di rafforzare la costruzione dello Stato costituzionale, liberale e democratico in quelle parti del Nuovo Mondo.

1.3. - *Idee politiche dei movimenti d'indipendenza e modelli istituzionali per l'organizzazione dei nuovi Stati in America Latina*

Da un attento studio dei documenti della storia dell'indipendenza dell'America spagnola, si può dedurre che l'ideologia che l'accompagna è quella delle rivoluzioni liberali e borghesi dell'Inghilterra, della Francia e degli Stati Uniti.

1) Nel primo caso, si parte dalla Magna Carta per arrivare al Bill of Rights della Gloriosa Rivoluzione del 1689. Dai testi inglesi si riprendono i principi, i valori della libertà e la loro difesa con la garanzia dell'*habeas corpus*, la separazione dei poteri, i diritti naturali dell'uomo, i diritti politici dei cittadini che si concretizzano nella rappresentanza parlamentare e nella determinazione del capo di Governo.

2) Dalla Francia si hanno come fonti ideologiche: la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino e le carte costituzionali repubblicane, specialmente quella del 1793 che, anche se non è stata mai applicata, rimane il modello per la dichiarazione dei diritti dell'uomo, per il decentramento amministrativo e per la sovranità e partecipazione popolare democratica semi-diretta.

La Costituzione francese del 1848 sarà, successivamente, anche fonte ideologica per ciò che riguarda: la sovranità nazionale, da contrapporre a quella popolare consacrata nella Costituzione del 1793, la forma di governo presidenziale, l'invocazione di Dio, i diritti sociali del lavoro, l'istruzione, l'assistenza sociale.

3) Dagli Stati Uniti sono fonti per l'America spagnola, prima di tutto, le Dichiarazioni d'indipendenza delle colonie nella parte dove rivendicano il diritto dei popoli di darsi un proprio governo e affermano i diritti naturali dell'uomo. Inoltre, si prende anche come modello, la Costituzione del 1787, che creava lo Stato costituzionale moderno, repubblicano e federale, la forma di governo presidenziale e, in gran parte, il modello di Corte Suprema come Corte di cassazione e di giustizia costituzionale.

4) Una quarta importante fonte ideologica, soprattutto per quei paesi latinoamericani dove c'è stata l'immigrazione italiana, come Argentina, Brasile, Uruguay, è rappresentata dalle idee politiche del Risorgimento Italiano e, in particolare, l'azione di Giuseppe Garibaldi indirizzata a realizzare queste idee.

In particolar modo questi ideali hanno influenzato la formazione e l'affermazione di una cultura popolare, creata e sviluppata intorno al concetto di popolo, fondamentale per la creazione dello Stato Nazionale, che doveva avere, comunque, una base repubblicana, democratica e libe-

rale. Idee, principi e valori istituzionali che accompagnano, come la storia dimostra, tutti gli sforzi dei próceres latinoamericani, specialmente a partire dagli anni '40 - '50 del secolo XIX, per costruire la democrazia liberale.

2. - I proceres e la costruzione dei nuovi stati, particolarmente dei paesi andini: Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia e Perú

2.1. - Valori e idee dei proceres

Sofferinarsi sui valori e idee dei proceres e sul loro ruolo nella costruzione dei nuovi stati ispanoamericani è obbligatorio. La loro cultura storica, politica e giuridica, come dimostrato nei casi di Miranda, Bolívar, Rodríguez de Francia, parte di una formazione latino-romana repubblicana, insieme a quella spagnola (Cadice). Ma è anche francese: Rousseau, Robespierre e Montesquieu e la Carta dei diritti dell'uomo e del cittadino; inglese: Locke, la Rivoluzione Gloriosa e la forma di monarchia parlamentare; statunitense, per quanto riguarda il contenuto di principi e valori delle dichiarazioni d'indipendenza, la forma repubblicana di stato anche se generalmente con il rifiuto del federalismo e con la limitazione del presidenzialismo; italiana per l'influenza particolare di Macchiavelli, Filangieri, il Risorgimento e Garibaldi.

Per esempio, Bolívar in una frase del Messaggio al Congresso di Angostura del 1819 riassume la sue fonti politiche: **“... che non vadano perse, dunque, le lezioni dell'esperienza; e che le scuole di Grecia, di Roma, di Francia, dell'Inghilterra e dell'America ci istruiscano nella difficile scienza di creare e conservare le nazioni con delle leggi proprie, giuste, legittime e soprattutto utili”**.

In Bolívar, in maniera emblematica, c'è un riferimento permanente, chiaro e preciso alla storia e al diritto romano repubblicano. L'ispirazione romana del Libertador e le sue finalità universali sono evidenti, basta ricordare alcune sue frasi significative: a) **“Gli esempi di Roma sono stati la consolazione e la guida dei nostri concittadini”** (Discorso all'istallazione del Consiglio di Stato in Angostura del 1817). b) **“La Costituzione Romana è quella che maggiore potere e fortuna ha prodotto a popolo alcuno”**. (Discorso all'apertura del Congresso di Angostura di febbraio 1819, che diede vita allo Stato della Grande Colombia, Unione del Venezuela con la Colombia). c) **“Il diritto romano è base della legislazione**

universale” (Nelle sue opere complete, 3, 838). d) **“Prendiamo da Roma i censori, i tribuni”**. (Nel Messaggio al Congresso di Angostura).

Inoltre, il giuramento di Bolívar sul Monte Sacro romano del 1805 prende come esempio l'antico giuramento della plebe del 493-94, che costituisce il fondamento del nuovo sistema politico costituzionale romano, che si incentra sull'uguaglianza e sulla democrazia. Nel giuramento sul Monte Sacro romano, Bolívar s'impegna a lottare, senza riposo né sosta, per l'indipendenza dell'America spagnola e così farà dal 1805 fino al 1830, anno della sua morte. Per un quarto di secolo adempie al giuramento romano!

In questo contesto, quindi, come non ricordare – e non riconoscere – l'influenza storica e dottrinale del diritto pubblico della Roma repubblicana sul costituzionalismo latinoamericano e su taluni aspetti del pensiero democratico, anche dell'ottocento italiano, con particolare riferimento alle impostazioni di Garibaldi? Queste linee guida contribuiscono alla formazione dei proceres latinoamericani, particolarmente della seconda metà dell'Ottocento.

Il riferimento di Bolívar alle fonti del suo pensiero politico e giuridico è chiaro e preciso, in particolare citando Locke, Rousseau, Montesquieu e Gaetano Filangieri. Nella lettera di Bolívar del 20 maggio 1825 a Santander (Presidente in carica della Grande Colombia, mentre Bolívar, Presidente effettivo, lottava per l'indipendenza della Bolivia e del Perù), descrive la sua formazione ed afferma di avere letto e studiato, come pochi, Locke, Condillac, Buffon, D'alambert, Helvetius, Montesquieu, Mably, Filangieri, Lalande, Rousseau, Voltaire, Rollin, Berthot, i classici dell'antichità, i moderni della Spagna, dell'Italia e gran parte degli Inglesi.

2.2. - Il costituzionalismo del progresso dei próceres latinoamericani e l'influenza di Gaetano Filangieri.

Come si sa dalla storia, quando i *próceres* liberavano le colonie, creavano e organizzavano le nuove Repubbliche ispanoamericane –1812-1828–, il costituzionalismo in Europa, che ha avuto inizio con la Costituzione di Cadice del 1812, era uno strumento usato fundamentalmente per la restaurazione delle monarchie che erano state spazzate via dalla dominazione napoleonica.

Al contrario, il costituzionalismo nell'America ex spagnola era uno strumento per il progresso, per portare avanti la costruzione di repubbliche fondate sulla libertà, sull'uguaglianza, sulla sicurezza, sulla democra-

zia e sullo sviluppo dell'economia. Le fonti del pensiero costituzionale in queste materie, come già precisato, sono soprattutto l'Inghilterra e la Francia, ma allo stesso tempo spicca anche una fonte italiana, si tratta di Gaetano Filangieri. È opportuno soffermarsi su questo italiano, perché viene menzionato, per esempio, da Bolívar come una delle fonti principali di pensiero politico. Si tratta del noto pensatore napoletano (1752-1788), notevole figura dell'Illuminismo napoletano, le cui opere rivelano subito il motivo per il quale i proceres come Bolívar lo hanno preso come fonte d'ispirazione politica e di governo.

Le principali opere del Filangieri sono state:

1) *Riflessioni politiche sull'amministrazione della giustizia*, dove si schiera a favore dei difensori della *sicurezza del diritto*, affermando che le libertà civili trovano un loro fondamento sulle leggi e non sull'arbitrio di chi le interpreta o le applica.

2) *La Scienza della legislazione* – di grande diffusione in America grazie al Presidente Franklin e in Europa per i commenti di Benjamin Constant –, che scrisse con lo scopo di istruire su ciò che si dovrebbe fare per raggiungere la tranquillità e la sua conservazione e, quindi, raggiungere la felicità cittadina. Espone il programma di una legislazione razionale ed universale, quindi comune, che sia adatta alla nazione che la riceve.

Il Filangieri ha posto anche molta attenzione sul problema dell'istruzione e della formazione. In particolare, difende la necessità di un'educazione morale, che tenda a creare e formare cittadini migliori, e sostiene la necessità della creazione di eserciti nazionali. Tutti questi ideali di Filangieri, fanno parte della formazione giuridica e politica dei proceres, come Bolívar, e basta ricordare le loro proposte, progetti legislativi e costituzionali d'integrazione regionale e continentale; l'imperativo della creazione ed incentivo degli eserciti nazionali; i programmi d'istruzione pubblica e lo sforzo per creare istituzioni e organi per la formazione civica e per il controllo dell'amministrazione.

2.3. - Come i valori di libertà, uguaglianza, umanità e democrazia sono raccolti nelle costituzioni di Bolívar per il Venezuela, la Gran Colombia, la Bolivia e il Perù.

I menzionati principi e valori li ritroviamo in forma riassuntiva, come dimostrazione, nel Discorso di Bolívar in Angostura al momento dell'approvazione e promulgazione della Costituzione che creava l'unione del

Venezuela e la Colombia: “I cittadini del Venezuela – e della Nuova Granada – per la Costituzione, che interpreta la natura, godono di una perfetta uguaglianza politica... Che gli uomini nascono tutti con uguali diritti sui beni della società, è sancito dalla pluralità dei saggi; come lo è anche che non tutti gli uomini nascono ugualmente atti a raggiungere tutti i ranghi sociali; giacché tutti possono praticare la virtù e non tutti lo fanno; tutti devono essere valorosi e non tutti lo sono; tutti devono possedere talenti e non tutti li possiedono... Le leggi correggono questa differenza perché collocano l'individuo nella società perché l'educazione, l'industria, le arti, i servizi, le virtù gli diano un'uguaglianza fittizia, chiamata propriamente politica e sociale”.

Nella Sezione I della Costituzione di Angostura (1819), sui diritti dell'uomo nella società sono stabiliti: la libertà, la sicurezza, la proprietà e l'uguaglianza. Per Bolívar la felicità generale, obiettivo della società, consisteva nel perfetto godimento di questi diritti.

Nella Sezione II, sui diritti del cittadino, la Costituzione stabiliva che questi diritti altri non erano che i diritti che la società attribuiva al cittadino, in relazione agli altri individui del corpo sociale o a questi in generale, e consistevano in un sistema di vita soggetto e conforme alle leggi, all'obbedienza e al rispetto dei magistrati e delle autorità costituite, alla conservazione e alla difesa della libertà e dell'indipendenza della patria; nel servirla con tutte le forze anche con il sacrificio dei beni, della fortuna, della vita, dell'onore e della stessa libertà personale qualora fosse necessario.

La Costituzione redatta da Bolívar per la nuova Repubblica della Bolivia del 1826 prescrisse tutte le libertà che caratterizzano il moderno Stato liberale democratico. Come lui affermava al momento della promulgazione della Carta boliviana: “Sono stati stabilite le garanzie più perfette: la libertà civile che è la vera libertà, le altre sono nominali o di poca influenza con riguardo ai cittadini; si è garantita la sicurezza personale, che è il fine della società e dalla quale emanano le altre. Per quanto riguarda la proprietà, essa dipende dal Codice Civile, che la vostra saggezza dovrà redigere. Ho mantenuta intatta la legge delle leggi, l'uguaglianza, senza la quale periscono tutte le garanzie, tutti i diritti. Per essa dobbiamo fare tutti i sacrifici. Ai suoi piedi ho posto, coperta d'umiliazione, l'infame schiavitù”.

In maniera sintetica si possono riassumere i diritti e le garanzie fondamentali del costituzionalismo bolivariano, comune alla maggior parte dei proceres latinoamericani, influenzato dal costituzionalismo francese e dal pensiero illuminista italiano, di cui un esempio, come accennato, è

Gaetano Filangieri, in quattro principi: libertà, uguaglianza, sicurezza e proprietà che costituiscono la base di ogni società democratica.

3. - *I nuovi stati ed il risorgimento italiano*

3.1. - *L'ambiente di accoglienza degli emigrati particolarmente italiani, creato dai nuovi ordinamenti costituzionali dell'America spagnola e del Brasile appare chiaro nella maggior parte di questi nuovi Stati.*

Bisogna ricordare che l'Argentina, nelle prime costituzioni ed in particolare nel testo del 1853, che è ancora oggi in vigore sebbene abbia avuto diverse riforme, l'ultima nel 1994, stabiliva e tutt'ora sancisce che tutti gli abitanti – cittadini e stranieri – hanno gli stessi diritti civili; tutti sono uguali dinanzi alla legge; la loro proprietà è inviolabile; tutti hanno il diritto al giusto processo; nessuno è obbligato ad acquisire la cittadinanza argentina; gli stranieri possono avere la cittadinanza con il solo requisito della residenza nel paese per due anni ma le autorità possono ridurre questa condizione; gli stranieri possono svolgere qualsiasi attività industriale, commerciale o professionale; possono navigare liberamente i fiumi e lungo le coste; esercitare liberamente il loro culto o religione.

È molto importante ricordare che le costituzioni menzionate prevedevano – ancora oggi esiste l'articolo costituzionale – che il Governo federale doveva incoraggiare l'immigrazione europea, senza poter restringere, limitare né gravare con imposte l'entrata nel territorio argentino degli stranieri che avessero come finalità di lavorare la terra, migliorare l'industria, introdurre e insegnare le scienze e le arti.

Nel Brasile il trattamento giuridico dato allo straniero è stato anch'esso di grand'apertura, come lo dimostra la dichiarazione dei diritti costituzionali e delle garanzie che concernono la libertà, l'uguaglianza giuridica, la sicurezza individuale e la proprietà; la maniera aperta di concedere la cittadinanza; la libertà religiosa e di culto; il diritto al giusto processo e all'habeas corpus (si vedano le norme costituzionali dopo il 1830 e in particolare la Costituzione del 1891).

In maniera simile anche gli altri paesi sudamericani avevano aperto le frontiere naturali e giuridiche agli stranieri immigranti e questo ambiente di accoglienza favorevole aiuta a spiegare come ciò incentivasse l'arrivo di popolazioni, in particolare quelle europee, soprattutto nell'America del Sud, specialmente a partire dalla seconda metà dell'Ottocento.

3.2. - *Il rafforzamento dei valori di libertà, uguaglianza e democrazia che viene dagli esuli italiani e specialmente da Garibaldi e dai garibaldini portatori delle idee della Giovine Italia.*

Questo movimento unitario, a base nazionale, s'ispirava ai principi repubblicani con lo scopo di realizzare una nazione unita, indipendente, libera e sovrana e fondare, quindi, una repubblica democratica dove il popolo fosse stato sovrano e pertanto avesse il diritto di auto-governarsi.

Tutti questi ideali alimentarono i *próceres* ispano-americani nella lotta per affermare l'indipendenza e per costruire i nuovi stati nazionali, repubblicani, democratici e liberali. Certamente, non c'è nessun dubbio che, l'arrivo degli immigranti europei e in particolare degli italiani, è servito alla costruzione delle istituzioni della democrazia liberale.

Dopo la vastissima regione della Plata, dalla prima metà del'800 ma soprattutto nella seconda, il Brasile, l'Uruguay, il Cile, la regione del Paraná, saranno popolati da immigranti italiani e molti di loro prenderanno parte alle lotte per l'affermazione dell'indipendenza.

Nell'esperienza specifica di Garibaldi e dei garibaldini la storia ci insegna che:

- 1836 A Rio de Janeiro fonda un'associazione mazziniana tra gli esuli italiani.
- 1837 Corsaro al servizio della Repubblica del Rio Grande do Sul, che lotta per ottenere l'indipendenza dal Brasile. Sul Rio della Plata viene ferito, si rifugia in Argentina e resta per alcuni mesi in prigionia a Galeguay. Liberato, si ferma per qualche tempo a Montevideo.
- 1838-41 Passa nel Rio Grande e combatte contro i brasiliani. A Laguna, nel 1839, incontra Anita.
- 1840 Nasce il figlio Domenico, che chiamerà sempre Menotti.
- 1841-8 Torna a Montevideo: combatte per l'Uruguay contro l'Argentina, che appoggia Oribe.
- 1842 Compie una difficile spedizione sul fiume Paraná, poi partecipa alla difesa di Montevideo.
- 1845 Comanda una spedizione sul fiume Uruguay.
- 1846 Vince clamorosamente la battaglia di S. Antonio al Salto, poi ritorna a difendere la capitale: la fama delle sue imprese si diffonde in Europa. A Montevideo nascono Rosita, Teresita e Ricciotti.
- 1848 In aprile torna in Italia.

Dalla precedente esperienza garibaldina sudamericana si comprende facilmente la sua importante influenza nella costruzione delle nuove nazioni-stati del Brasile e dell'Uruguay. È importante ricordare anche la presenza di Garibaldi in Perù, dove arrivò da New York il 5 ottobre 1851, dopo aver precedentemente contratto a Panama una malattia ed aver compiuto alcuni viaggi in America Centrale. Del suo soggiorno in Perù sono state scritte varie leggende metropolitane; una di queste riferisce che l'esercito peruviano sotto il comando di Garibaldi aveva conseguito diverse vittorie e lui, solo dopo aver assicurato la pace nel paese, era ritornato in Italia.

4. - *Libertà, uguaglianza, democrazia e umanità nelle costituzioni dell'america latina*

Le idee e le istituzioni politiche che proclamano e difendono i valori di libertà, uguaglianza, democrazia e umanità, anche se di origine rivoluzionaria francese, sono state sicuramente rafforzate nell'America ex ispano-lusitana dal Risorgimento italiano grazie a Garibaldi, ai suoi seguaci e alle numerose comunità italiane residenti in America Latina, come dimostrato dalla realtà culturale politica, letteraria e artistica nazionale. Senza doversi soffermare sull'intero fenomeno, si può constatare l'adozione dei menzionati principi e valori come norme costituzionali.

4.1. - *Nel Messico e nell'America Centrale*

Il testo costituzionale messicano del 1857, che crea lo Stato repubblicano federale, coincide con il periodo del Risorgimento e con l'esperienza di Garibaldi nell'America lusitana e spagnola. Il testo sorge da un movimento patriottico, nazionalista, liberale, repubblicano e democratico e consacra, coerentemente, i diritti della democrazia liberale dell'epoca:

1.- Uguaglianza e abolizione della schiavitù. 2.- Libertà d'insegnamento, di esercizio delle professioni e del lavoro. 3.- Libertà di pensiero e d'espressione dello stesso. 4.- Diritti di habeas corpus, libertà di movimento all'interno e fuori dal paese. 5.- Proibizione dei trattati di estradizione. 6.- Diritto di proprietà ma divieto di essa alle corporazioni civili e religiose, ad eccezione degli edifici per il loro funzionamento. 7.- Diritti

politici attivi e passivi; libertà di associazione anche politica, diritto di petizione.

Agli stranieri vengono concessi gli stessi diritti e garanzie dei messicani. Come doveri costituzionali, spicca quello della difesa dell'onore, i diritti e gli interessi della patria; l'indipendenza, il territorio e il dovere di contribuire in maniera proporzionale e equa alle spese pubbliche della federazione e degli Stati. Tutti questi diritti sono ancora oggi vigenti nell'ordinamento messicano.

L'America Centrale, dopo l'indipendenza dalla Spagna, ha cercato di mantenersi unita e a tale fine è stata creata nel 1824 la Repubblica Federale Centroamericana, composta dagli Stati di Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador e Guatemala.

La Costituzione del nuovo Stato dichiara il governo della Repubblica come popolare, rappresentativo e federale, e il suo territorio "un asilo sacro per ogni straniero e la patria per tutti coloro che vogliono ivi risiedere". Il testo abolisce la schiavitù e garantisce quindi l'eguaglianza; garantisce a tutti uguali diritti civili; i diritti del giusto processo, incluso l'habeas corpus e la libertà di movimento all'interno e fuori dal paese; la libertà di pensiero, di parola anche per scritto; la libertà di associazione e riunione; i diritti politici attivi e passivi.

Sciolta la Federazione, i singoli Stati membri si dichiarano sovrani e indipendenti promulgando le proprie costituzioni che, in modo uniforme, sanciscono la forma di Stato repubblicana ed i diritti fondamentali degli abitanti o degli uomini in società, non solo dei cittadini, della libertà, uguaglianza, sicurezza e proprietà. I diritti politici sono riservati ai cittadini, ma gli stranieri residenti possono diventare cittadini presentando la domanda, se sono sposati o hanno figli nati sul territorio o se vi possiedono beni.

4.2. - Nell'Argentina, Cile e Uruguay

In questi Stati dell'America meridionale del sud, le idee repubblicane, liberali e democratiche della rivoluzione francese, quelle degli Stati Uniti e del Risorgimento sono costituzionalmente adottate e rafforzate nel tempo. Come lo dimostrano le costituzioni dell'Argentina del 1857, del Cile del 1833 e dell'Uruguay del 1839. Queste Costituzioni sono rimaste in vigore oltre il XIX secolo.

4.3. - *In Brasile*

La Costituzione brasiliana che può essere studiata, perché corrisponde all'epoca in considerazione, è quella del 1891 con la quale entra in vigore la Repubblica degli Stati Uniti del Brasile con governo libero e democratico, già proclamata nel 1889.

Con l'articolo 72 di questo testo e in maniera identica alle altre esperienze costituzionali precedentemente menzionate, si prescrivono i diritti fondamentali dei cittadini brasiliani e degli stranieri residenti nel paese, che sono i diritti di libertà, di sicurezza individuale, eguaglianza e proprietà. Allo stesso modo sono confermati i diritti politici attivi e passivi.

4.4. - *In Colombia e Bolivia*

La Costituzione colombiana che si può prendere in considerazione è quella del 1863, che ha creato la Repubblica degli Stati Uniti della Colombia. È rimasta in vigore fino al 1886, quando il paese ha cambiato lo stato federale per l'unitario, anche se in materia di diritti e garanzie i cambiamenti sono stati ben pochi.

I diritti e le garanzie del Capitolo II del testo del 1863, sono quelli repubblicani, democratici e liberali, i quali "appartengono agli abitanti e ai transeunti negli Stati Uniti della Colombia" e che si possono riassumere: nel diritto inviolabile della vita umana e quindi il divieto della pena di morte; nella libertà individuale che non ha altro limite che la libertà degli altri; nella sicurezza personale che si concretizza nel fatto che nessuno può essere attaccato da un altro individuo o autorità pubblica e che ogni individuo è soggetto del diritto di habeas corpus; nella proprietà privata; nella libertà assoluta di stampa e di circolazione di pubblicazioni nazionali o straniere; nella libertà d'industria, lavoro, commercio; nella libertà di movimento sia per uscire che per tornare nel territorio nazionale; nell'eguaglianza dinanzi alla legge; nella libertà d'insegnamento sia per impartire che per ricevere; nella libertà di possedere armi per la difesa personale; nella libertà di associazione anche per fini politici; nel diritto di petizione; nella libertà religiosa e di culto pubblico o privato; nei diritti politici attivi e passivi per i cittadini.

Le Costituzioni della Repubblica di Bolivia, seguendo la tradizione della Costituzione bolivariana del 1825, hanno costantemente consacrato

la forma di stato repubblicana unitaria e il governo democratico, alternativo, liberale e popolare.

In materia di diritti, prendendo in esame il testo costituzionale del 1880, promulga gli stessi diritti del testo Colombiano, con la sola eccezione, forse, di aver previsto la pena di morte per i reati di omicidio, parricidio e tradimento alla patria. Nella maggior parte dei paesi latinoamericani la pena di morte era prevista per i suddetti delitti, ma è stata sempre esclusa per i reati politici.

5. - *Conclusione e appendice*

Si può concludere, in base alle precedenti considerazioni, affermando che i *próceres* dell'indipendenza, i fondatori e gli organizzatori dei nuovi stati latinoamericani, dalla prima metà dell'Ottocento e, soprattutto, dopo il 1840, hanno sempre avuto come modelli a seguire e applicare quelli che corrispondono all'europeo liberale e democratico, con una grande apertura nei confronti dello straniero e permettendo la più ampia e libera circolazione delle idee e delle esperienze politiche.

Nel caso concreto delle idee e del modello politico del Risorgimento italiano, tanto difeso anche militarmente da Garibaldi, i paesi che ne sono stati particolarmente favoriti, sono stati quelli del Cono Sud e il Brasile, che con la loro influenza hanno potuto rafforzare i loro programmi per costruire una società nazionale, patriota, liberale, democratica e popolare.

Appendice

Cenni su alcuni proceres dell'indipendenza latinoamericana

Mexico: José María Morelos

Morelos redactó la famosa Constitución de Apatzingán en 1814, y se eligieron para el puesto del poder en el congreso a Bustamante, Quintana Roo y otros. Rosains, Secretario de Morelos leyó después la manifestación que hacía al Congreso con el título de "Sentimientos de la Nación", en el que pedía se declarase que: América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía, se reconoce a la religión católica como único culto. En cuanto a lo político, se asentó la soberanía del pueblo, el poder debía de caer en sus representantes, a su

vez dicho poder debía dividirse en los tres, legislativo, ejecutivo y judicial. Los americanos ocuparían los puestos públicos y no se admitirán en la nación más extranjeros que los artesanos, capaces de instruir en sus profesiones y libres de toda sospecha. Debía ser respetada la propiedad, y el domicilio inviolable. Quedaban prohibidas la tortura y las penas infamantes, se abolió el tributo;

Constitución de Apatzingán de 1814

Capítulo II. De la soberanía

Artículo 2º. - La facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Artículo 3º. - Ésta es por su naturaleza imprescriptible, inajenable, e indivisible.

Artículo 4º. - Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.

Artículo 5º. - Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.

Capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad, y libertad de los ciudadanos

Artículo 24. - La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas.

Artículo 25. - Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al estado. Estos no son títulos comunicables, ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Artículo 26. - Los empleados públicos deben funcionar temporalmente, y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la constitución.

Artículo 27. - La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía

social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes, y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Artículo 28. - Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley.

Artículo 29. - El magistrado que incurriere en este delito será depuesto, y castigado con la severidad que mande la ley.

Artículo 30. - Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declara culpado.

Artículo 31. - Ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente.

Artículo 32. - La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán preceder los requisitos prevenidos por la ley.

Artículo 33. - Las ejecuciones civiles y visitas domiciliarias sólo deberán hacerse durante el día, y con respecto a la persona y objeto indicado en la acta que mande la visita y la ejecución.

Artículo 34. - Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades, y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley.

Artículo 35. - Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación.

Artículo 36. - Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad; sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Artículo 37. - A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Artículo 38. - Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.

Artículo 39. - La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Artículo 40. - En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir, y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública, u ofenda el honor de los ciudadanos.

José María Morelos

Sentimientos de la Nación MESSICO:

1. Que la América es libre é independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno ó Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

2. Que la religión Católica sea la única, sin tolerancia de otra.

3. Que todos sus ministros se sustenten de todos, y solos los Diezmos y primicias, y el Pueblo no tenga que pagar mas Obenciones que las de su devoción y ofrenda.

4. Que el Dogma sea sostenido por la Gerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas por que se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: *omnis plantatis quam nom plantabit Pater meus Celestis Cradicabitur. Mat. Cap. XV.*

5. La Soberanía dimana inmediately del Pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los Poderes de ella en legislativo ejecutivo y judicial, elixiendo las Provincias sus vocales, y estos á los demas, que deben ser Sujetos sabios y de probidad.

6. (En el original de donde se tomó esta copia —1881— no existe el artículo de este número).

7. Que funcionarán quatro años los vocales, turnándose saliendo los mas antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8. La dotacion de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de ocho mil pesos.

9. Que los empleos los obtengan solo los Americanos.

10. Que no se admitan extrangeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

11. Que la Patria no será del todo libre y nuéstra, mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo el tiranico, sustituyendo el liberal y hechando fuera de nuestro suelo al enemigo Español que tanto se ha declarado contra esta Nacion.

12. Que como la buena Ley es Superior á todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen á constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el Jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, alexe la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13. Que las Leyes generales comprehendan á todos, sin excepción de Cuerpos privilegiados, y que estos solo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

14. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida á pluralidad de votos.

15. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de Castas, quedando todos iguales, y solo distinguirá á un Americano de otro el vicio y la virtud.

16. Que nuestros Puertos se franqueen á las Naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al Reyno por mas amigas que sean, y solo haya Puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demas señalando el 10 p 100 u otra gavela á sus mercancías.

17. Que á cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas á los infractores.

18. Que en la nueva Legislación no se admitirá la Tortura.

19. Que en la misma se establezca por ley Constitucional la celebracion del día 12 de Diciembre en todos los Pueblos, dedicando á la Patrona de nuestra libertad Maria Santisima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos la devocion mensal.

20. Que las tropas extranjeras ó de otro Reyno no pisen nuestro Suelo, y si fuere en ayuda no estarán donde la Suprema Junta.

21. Que no hagan expediciones fuera de los limites del Reyno, especialmente ultramarinas, pero que no son de esta clase, propagar la fé á nuestros hermanos de tierra adentro.

22. Que se quite la ínfinitad de tributos pechos é imposiciones que mas agovian, y se señale á cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, ú otra carga igual lixera, que no oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribucion, y la buena administracion de los bienes confiscados al enemigo podrá llevarse el peso de la Guerra y honorarios de empleados.—Chilpancingo 14 de Septiembre de 1813.—José María Morelos.

23. Que igualmente se solemnize el día 16 de Septiembre todos los años, como el día Aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra Santa libertad comenzó, pues en ese día fué en el que se abrieron los labios de la Nacion para reclamar sus derechos y empuñó la espada para ser oida, recordando siempre el mérito del grande Héroe el Sr. D. Miguel Hidalgo y su Compañero D. Ignacio Allende. Respuestas en 21 de Nobiembre de 1813, y por tanto quedan abolidas estas, quedando siempre sujeto al parecer de S.A. Serenisima.

Argentina

Juan Bautista Alberdi

El inspirador de la Constitución Nacional Argentina y uno de los más grandes pensadores argentinos, nació en Tucumán el 29 de agosto de 1810.

febrero de 1852, escribió en pocas semanas de trabajo afebrado una de sus obras más importantes: *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, que publicó en mayo de ese año en Chile y reeditó en julio acompañándola de un proyecto de Constitución. Se lo envió a Urquiza, quien le agradeció su aporte en estos términos: “Su bien pensado libro es, a mi juicio, un medio de cooperación importantísimo. No ha podido ser escrito en una mejor oportunidad.” La obra será uno de las fuentes de nuestra Constitución Nacional sancionada el 1º de mayo de 1853.

En su obra, Alberdi analiza detalladamente el derecho constitucional sudamericano, criticándolo por ser básicamente copias de las constituciones estadounidense y francesa, sin tener en cuenta las necesidades de progreso económico y material que precisaban los países sudamericanos después de la independencia. En sucesivos capítulos analiza las constituciones rioplatenses (Cap. III), chilena (Cap. IV), peruana (Cap. V), colombiana (Cap. VI), mejicana (Cap. VII), uruguaya (Cap. VIII) y paraguaya (Cap. IX).

Alberdi analiza también las nuevas constituciones de la época, como la californiana (Cap. XI), a la que pone como ejemplo de su punto de vista constitucional. En el capítulo XII aborda la cuestión de «monarquía o república» defendiendo el presidencialismo como solución intermedia para las naciones latinoamericanas:

Se atribuye a Bolívar este dicho profundo y espiritual: «Los nuevos Estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes». Chile ha resuelto el problema sin dinastías y sin dictadura militar, por medio de una Constitución monárquica en el fondo y republicana en la forma: ley que anuda a la tradición de la vida pasada la cadena de la vida moderna. La república no puede tener otra forma cuando sucede inmediatamente a la monarquía; es preciso que el nuevo régimen contenga algo del antiguo;

En el capítulo XIII bajo el título «la educación no es la instrucción», sostiene que las escuelas y universidades deben ser desarrolladas de modo íntimamente relacionado con una política de industrialización. También menciona aquí que la religión debe ser parte de la educación más quedar fuera de la instrucción, sentando las bases de la escuela laica.

En el capítulo XIV Alberdi sostiene que los países americanos deben mirar a Europa como fuente de cultura, comercio y población, y sobre todo de futuro, en términos que llegan hasta el racismo abierto:

¿Quién conoce caballero entre nosotros que haga alarde de ser indio

neto? ¿Quién casaría a su hermana o a su hija con un infanzón de la Araucanía, y no mil veces con un zapatero inglés?

En América todo lo que no es europeo es bárbaro: no hay más división que ésta: 1.º, el indígena, es decir, el salvaje; 2.º, el europeo, es decir, nosotros, los que hemos nacido en América y hablamos español, los que creemos en Jesucristo y no en Pillán (dios de los indígenas)... ¿De dónde le vendrá esto en lo futuro? Del mismo origen de que vino antes de ahora: de Europa.

Alberdi aborda la cuestión crucial de la inmigración capítulo XV, no solo para «poblar» el país, sino para reconfigurar radicalmente la mano de obra:

Haced pasar el roto, el gaucho, el cholo, unidad elemental de nuestras masas populares, por todas las transformaciones del mejor sistema de instrucción; en cien años no haréis de él un obrero inglés...

Alberdi pensaba en una población de 50 millones de personas que debían venir espontáneamente, libremente, por las garantías que la Constitución debía dar para proteger su propiedad, su libertad, la libre circulación, la tolerancia religiosa y un amplio acceso a la tierra. Sostenía que había que facilitar la radicación de los inmigrantes en todo el país, y no solo en el litoral. Atribuía una importancia especial al ferrocarril: «el ferrocarril es el medio de dar vuelta al derecho lo que la España colonizadora colocó al revés en este continente».

Se adelantaba Alberdi también a la cuestión de las diversas etnias que traería la inmigración:

El pueblo inglés ha sido el pueblo más conquistado de cuantos existen; todas las naciones han pisado su suelo y mezclado a él su sangre y su raza. Es producto de un cruzamiento infinito de castas; y por eso justamente el inglés es el más perfecto de los hombres, y su nacionalidad tan pronunciada que hace creer al vulgo que su raza es sin mezcla. No temáis, pues, la confusión de razas y de lenguas. De la Babel, del caos saldrá algún día brillante y nítida la nacionalidad sudamericana.

Sin embargo Alberdi subraya una y otra vez que la población argentina debe configurarse básicamente como anglo-sajona:

Con tres millones de indígenas, cristianos y católicos, no realizaríais la república ciertamente. No la realizaríais tampoco con cuatro millones de españoles peninsulares, porque el español puro es incapaz de realizarla allá o acá. Si hemos de componer nuestra población para nuestro sistema de gobierno, si ha de sernos más posible hacer la población para el sistema proclamado que el sistema para la población, es necesario fomentar en nuestro suelo la población anglo-sajona. Ella está identificada con

el vapor, el comercio y la libertad, y no será imposible radicar estas cosas entre nosotros sin la cooperación activa de esa raza de progreso y de civilización.

Alberdi repasa en la Bases, una a una las bases que precisaba el país para constituirse no solo jurídicamente, sino sobre todo materialmente. En capítulos sucesivos[9] recorre las leyes principales que deberían ser sancionadas, la formación de un aparato estatal federal por encima del poder de las provincias adoptando un federalismo atenuado:

Una provincia en sí es la impotencia misma, y nada hará jamás que no sea provincial, es decir, pequeño, oscuro, miserable, provincial, en fin, aunque la provincia se apellide Estado. Sólo es grande lo que es nacional o federal...Camino de fierro, canales, puentes, grandes mejoras materiales, empresas de colonización, son cosas superiores a la capacidad de cualquier provincia aislada, por rica que sea. Esas obras piden millones; y esta cifra es desconocida en el vocabulario provincial.

Recomienda establecer un sistema de sufragio calificado por «la inteligencia y la fortuna»; se opone terminantemente a la capitalización de Buenos Aires (Cap. XXVI: «Todo gobierno nacional es imposible con la capital en Buenos Aires»); insiste en que los constituyentes carezcan de mandatos (Cap. XXIX:).

En síntesis, para Alberdi la Constitución de 1853 tenía un fin esencialmente económico, elaborada a partir de las necesidades específicas del país, partiendo de su problema esencial: la despoblación (Cap. XXXII).

Cile

Bernardo O'Higgins Riquelme

(Chillán, Cile, 20 agosto 1778 – Lima, Perù, 24 ottobre 1842) proclamò solennemente l'indipendenza della Repubblica del Cile il 12 gennaio 1818, e promulgò una costituzione provvisoria, poi rinnovata nel 1822; fu il padre della patria e primo capo di Stato cileno (Director Supremo, 1817-1823).

La guerra per l'indipendenza

Figlio naturale del viceré spagnolo del Perù, Ambrosio O'Higgins, venne inviato dal padre a studiare in Europa, dove aderì però agli ideali liberali dell'indipendenza americana. Ripudiato dal padre per le sue idee politiche (1800), rientrò a Chillán e collaborò coi capi del movimento rivoluzionario a partire dal cabildo abierto del 18 settembre 1810. Arruolato nell'esercito cileno, ne assunse il comando in seguito alle dimissioni del generale José Miguel Carrera (1813), sconfisse gli spagnoli e lo costrinse a firmare il patto di Lircay (1814). Rovesciato con la forza da Car-

ra, O'Higgins dovette mettersi ai suoi ordini, per poi fuggire in Argentina dopo la vittoria spagnola di Rancagua (2 agosto 1814). A Mendoza O'Higgins partecipò all'organizzazione dell'Esercito delle Ande con cui il generale argentino José de San Martín liberò il Cile e il Perù. Dopo la vittoria sugli spagnoli a Chacabuco (12 febbraio 1817), O'Higgins fu proclamato, per rinuncia di San Martín, *Directór Supremo del Cile*.

Il governo

O'Higgins proclamò solennemente l'indipendenza della Repubblica del Cile il 12 gennaio 1818, e promulgò una costituzione provvisoria, poi rinnovata nel 1822. Istituì un'accademia militare ed una navale, organizzò una flotta e la affidò all'avventuriero britannico Thomas Cochrane, perché proseguisse assieme a San Martín la guerra contro gli spagnoli nel Perù. In politica interna prese una serie di provvedimenti per ridurre il potere dell'oligarchia economica e del clero, istituì l'Istituto e la Biblioteca Nacional, ma non aumentò la libertà di stampa. Ottenne un prestito britannico e aumentò le tasse per pagare le opere pubbliche, la ricostruzione del Paese e la guerra in Perù. Buon amministratore, ma troppo autoritario, si rese impopolare per i suoi metodi (fece, a.e., fucilare José Miguel Carrera e i suoi fratelli). Le sue proposte per un'ulteriore modifica della costituzione, ritenute dispotiche e dittatoriali, portarono alla ribellione del generale Ramón Freire e alla sollevazione delle province di Concepción e di Coquimbo (1822).

L'esilio

Il 28 gennaio 1823 O'Higgins si dimise ed esulò in Perù, dove partecipò con Simón Bolívar alla battaglia di Ayacucho e visse in una tenuta donatagli dal governo peruviano. Le sue spoglie furono riportate in patria nel 1869. In suo onore, la provincia cilena di Rancagua fu chiamata O'Higgins.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHILE. 30 de Octubre de 1822. La Convención Preparatoria. Congregada para organizar la Corte de Representantes y para consultar y resolver en las mejoras y providencias que propusiese el gobierno: Considerando que el fin de la sociedad es la felicidad común; que el gobierno se establece para garantir al hombre en el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles, la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad: ha formado y discutido la Constitución Política de Chile, poniendo a la vista de los hombres libres sus derechos, para que formen el justo concepto de su grandeza, y resistan toda opresión y tiranía: al magistrado sus deberes para que, llenándolos, merezca el aprecio y consideración de sus conciudadanos: al

legislador sus augustas atribuciones para que, dictando leyes justas y útiles a la Nación, le bendigan las generaciones futuras.

Uruguay

José Gervasio Artigas (Montevideo, 19 de junio de 1764 – Paraguay, 23 de septiembre de 1850)

Karai Guasú: Protector de los pueblos libres. José Artigas era denominado por los indígenas como Karai Guasú (el más grande señor, en guaraní, término culturalmente comparable a Profeta, también era denominado como el Gran Cacique, el Hombre que resplandece, el Padre de los Indios y el Padre de los pobres en sus últimos días en Paraguay)

militar, estadista y máximo prócer uruguayo. Recibió los títulos de Jefe de los Orientales y de Protector de los Pueblos Libres. Fue uno de los más importantes estadistas de la Revolución del Río de la Plata, por lo que es honrado también en la Argentina por su contribución a la independencia y federalización del país.

Las raíces de su ideario tienen dos fuentes principales. Artigas lee en su adolescencia libros que provienen de Europa y de Estados Unidos: “Sentido Común” de Thomas Paine, “El Contrato Social” de Rousseau, entre otros de autores de la Ilustración. Es educado en una escuela católica de Franciscanos, de la que fue expulsado y se retira a las estancias de su padre, principalmente a la que se ubicaba en las actuales tierras que lindan la Villa de Casupá “Tierra de los Artigas”. En la primera etapa de su vida no es influido por sus ideas revolucionarias. Su educación no es muy cuidada, lo que lo lleva a vincularse con la campaña y adquirir una experiencia fundamental para la revolución que ideará. En la opinión del investigador Carlos Maggi, lo que marca a Artigas en su adolescencia es la relación que tiene con los indios, negros, gauchos, etc. Se mezclan sus raíces, su avidez, lo que lee, el contacto con la alta sociedad montevideana y el contacto con la parte marginada de la sociedad.

El ideario artiguista se compone, por una parte de ideas políticas que se concretan en las Instrucciones del año XIII y la conformación de la Liga Federal, y, por otra, de ideas socioeconómicas que se expresan en tres documentos: Reglamento de Tierras, Reglamento provisorio de 1815 de la campaña y seguridad de sus hacendados y Reglamento Arancelario.

El **Reglamento provisorio de 1815** de la campaña y seguridad de sus hacendados fue un reglamento dispuesto por Artigas para regularizar y

mejorar la situación social y económica existente en ese momento, en la Banda Oriental, actual Uruguay, emitido el 20 de setiembre de 1815. Basándose en lo realizado por los técnicos, Artigas realiza el reglamento. La primera medida tomada por Artigas fue política y dispuso la quita de tierras a los enemigos de la revolución: “malos europeos y peores americanos”, para distribuir las entre los no propietarios con la prevención de que “los más humildes sean los más privilegiados”. En consecuencia, las tierras fueron otorgadas a: los negros libertos, los zambos de igual condición, los indios y criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la Provincia.

Serán igualmente agraciados por Artigas las viudas pobres si tuvieran hijos y serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros y éstos a cualquier extranjero. Los beneficiados recibirían tierras, ganados y una marca que señalaba su propiedad sobre ellos. Con esto pretendía solucionar el problema de la mala distribución de tierras y terminar con los grandes latifundios de baja producción provocando la reactivación económica de la Provincia Oriental.

La segunda clase de medidas fueron económicas, las cuales pretendían por un lado la recuperación de la ganadería (que estaba poblando de manera salvaje los territorios, sin pertenecer a nadie) y que eran matadas en manera abusiva por los hacendados y llevadas a Brasil para ser matadas por medio del contrabando. Se prohíbe arrear ganado al Brasil y la matanza de hembras.

Por otro lado se pretendió el ordenamiento de la campaña a través de la remisión de desertores al cuartel de Purificación, exigencia de papeletas de trabajo a los peones, aprehensión de vagos y para controlar todo esto era necesaria la creación de la policía rural.

Artigas pretendía llevando a cabo todas estas medidas la creación de una clase media rural, la sedentarización del gaucho, población de la campaña, remediar las injusticias sociales y fomentar los hábitos de trabajo. “Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados. Cuartel General, 10 de Setiembre de 1815.

GARIBALDI: visto dall'America Latina

El mensaje de Dante y de Maquiavelo en orden a integrar la nacionalidad italiana y expulsar a los invasores, es acción política de los “mazzinianos”. Su brazo armado de mayor nombradía será el notable nizano.

En 1835 participa en el alzamiento por la unidad y contra la opresión de Viena. Al fracasar aquel conato, huye, refugiándose en su natal Niza. En toda Italia el brote nacionalista libertador ha sido aniquilado.

¡A SUDAMERICA!

De Niza, Garibaldi, se desplaza a Marsella. De allí atraviesa el Atlántico con destino a Río de Janeiro.

En Brasil es testigo de la repercusión de la revolución de 1830, que conmueve a Francia, poniendo punto final a la Restauración. Tal hecho obliga al Emperador Pedro I, a abdicar en beneficio de su hijo, quién asume como Pedro II. No obstante, se insurrecciona Río Grande del Sur, que anima afanes republicanos y balcanizadores. Es la revolución de Farapos, insurgencia de los andrajosos, según estigmatiza al movimiento la prensa. A tal alzamiento, encabezado por el “gaúcho” Bento Gonçalvez, se unen los emigrantes italianos incorporados a la logia ultramarina de la Joven Italia. Dedicados al comercio de cabotaje, la tarea la efectúan mientras mercadean en un pequeño barco que bautizan “Mazzini”. Estos “carbonari” simpatizan con el movimiento farroupilha (nombre dado a los separatistas sureños por la monarquía de Braganza.). Obtienen patente de corso para contribuir a consolidar, desde el mar, la República de Piratinin. (Estado escisionista que asocia a Porto Alegre y Río Grande del Sur en territorio de Brasil). Los integradores en Europa operan como desintegradores en nuestra América.

GUERRA, AMOR Y MAR

El comandante de la nave es José Garibaldi, en aquel momento proscrito y condenado a muerte en su país natal. Aplastado el brote republicano y desmembrador, el barco protagoniza una fuga rocambolesca, que incluye, entre otras peripecias el encarcelamiento y posterior evasión de su capitán de Argentina. Retorna clandestinamente a Brasil. Es allí donde convierte en esposa a Ana María Ribeiro da Silva. Testigos los describen así: él, alto, colorín, barbudo y de treinta años. Ella, cabellos negros, ojos vivaces, tez morena y veintiañera. La guerra, reiniciada entre el Brasil de Pedro II y la insurrecta república farroupilha, supone nuevas aventuras. Algunas amargas, otras gratas: como la alianza conyugal anotada. Extinguida la insurgencia, Garibaldi y Anita, cruzan la frontera asilándose en Uruguay. Allí, contraen matrimonio en el templo de San Francisco. El osado corsario se transforma, por un instante, en pacífico ganadero. Alivia la derrota domiciliándose vecino al mar. El Atlántico es la

ventana que le permite asomarse a Italia. Está consiente que al otro lado del océano hay faena pendiente.

URUGUAY

En aquel entonces Juan Manuel de Rosas, jefe supremo de la Confederación Argentina, anhela reaglutinar los fragmentos del Virreinato del Plata. Programa la anexión de la Banda Oriental como entonces se conoce al Uruguay. Con el objeto de contribuir a la defensa de ese Estado tapón, el joven Garibaldi moviliza 700 voluntarios. Misión: defensa de Montevideo. Utiliza, en la confección del uniforme la única tela disponible: paño escarlata. Lo usan para sus mamelucos los matarifes. Ver desfilar la brigada garibaldina con vestuario de aquel color, origina el asombro ciudadano. Desde entonces se emplea la expresión, primero despectiva y después enaltecedora, de camisas rojas. Nuevamente el futuro unificador de Italia opera oponiéndose al programa rosista que apunta a atenuar la fragmentación del ex virreinato.

Siempre atraído por el mar, organiza la escuadra uruguaya. Con ella enfrenta a la flota de Rosas, capitaneada por Guillermo Brown. De esas proezas deriva que Uruguay le confiere el rango de almirante.

No obstante, la situación en la patria de origen lo inquieta. A esta altura, la prensa ha difundido a los cuatro vientos las hazañas de Garibaldi en Sudamérica, Los líderes del “Risorgimento” urgen su retorno.

REGRESO A CASA

Así pone fin (Garibaldi) a su periplo en el Nuevo Mundo.

Acompañado de 73 camisas rojas marcha a la magna gesta europea. Allá serán apodados como “gauchos”.

Constituyen, de hecho, una secta. Dialogan en castellano, mezclado con vocablos y giros lusitanos, usan poncho, vincha y chiripá. Cuando vivaquean, beben mate amargo. Son las marcas indelebles que ha estampado, en el caudillo y su entourage, el Brasil sureño y el Río de la Plata. Su mujer Anita y la familia, también están allí, en aquella otra guerra. Ella lo acompañará siempre compartiendo la alegría de la victoria y la tristeza de los reveses. No presencia la culminación de la campaña. En 1849, durante la defensa de Roma, enferma. En la retirada fallecerá cerca de Ravena. Se le sepulta apresuradamente en el bosque. Sus últimas palabras, anotadas en portugués, son despachadas a su esposo. Merecen el bronce: “En la hora del combate no pienses en mí, ni en nuestros hijos, sólo piensa en la patria” Ella ha insistido en participar en aquella, su ter-

cera guerra. En los episodios bélicos, motiva la admiración de la tropa por sus condiciones de amazona y por su coraje. Garibaldi, según atestiguan sus Memorias, siempre la conservará en su corazón. Del mismo modo jamás olvida a Brasil, Argentina, y Uruguay.

GRATITUD ITALICA En Roma, el monumento ecuestre al gaucho Garibaldi -desintegrador aquí y unificador allá- en sólido bronce domina la ciudad. Está en la cumbre del Gianicolo, con su estampa pampera, poncho y vincha. Al contemplarlo lo sentimos emparentado a Don Segundo Sombra y a Martín Fierro, es decir, al Cono Sur. Nos preguntamos: ¿Y Anita, dónde está?. La gratitud italiana es imprevista y sublime. Ella no ocupa ninguna cumbre. Está en un discreto parque arbolado, para evocar a su país natal, con palmeras. Allí entre el verde de los jardines y el cielo azul galopa, pistola en mano en brioso corcel. Es todo movimiento y belleza. Quizás sea una de las estatuas más bellas por el fervor romántico que fluye de su figura. Los sudamericanos, al visitar París suelen congregarse bajo el Arco de Triunfo. Escrutan el granito para, entre decenas de nombres esculpidos, encontrar el de Francisco Miranda. También en la capital de la latinidad ocurre algo parecido. No somos pocos los que no hemos descansado hasta encontrar a la criolla garibaldina enamorada. Desde la cima y sobre un potro la protege su hombre: José Garibaldi, el héroe de dos mundos cuya brújula política está estragada en el Nuevo Mundo, pero funciona de modo correcto en el Viejo. No advierte que nuestro Mazzini es Bolívar y que nuestra América requería la integración tanto como la Italia de entonces. — Prof. Pedro Godoy

BOLÍVAR, GARIBALDI Y GRAMSCI: EMANCIPACIÓN Y REVOLUCIÓN

Por Luis Britto García

1. Las dos gestas más inspiradoras para revolucionarios italianos y latinoamericanos son la de Simón Bolívar y la de Giuseppe Garibaldi. Ambos emprenden luchas de emancipación política para cortar vínculos externos que sujetan a sus pueblos a soberanías extranjeras. Ambos emancipan para unificar pueblos liberados. Ambos promueven ideas republicanas, democráticas y de secularización del Estado. Los dos intentan reformas sociales y económicas. Los dos sufren un destino patético: culminada la epopeya militar, fuerzas oscuras truncan su proyecto político y social. Dijo Voltaire que los profetas armados siempre derrotaron a los desarmados. Dos profetas invencibles parecen aniquilados por fuerzas

sin rostro y sin armas. Invoquemos al profeta desarmado Antonio Gramsci para identificarlas.

2. Ante todo, desentrañemos las relaciones entre luchas de emancipación y revoluciones. Toda mente neocolonial descalifica el patriotismo y tacha de delito la aspiración de los pueblos dependientes de no ser gobernados por extranjeros, mientras ella se afana en preservar incólumes indisolubles e inviolables lealtades políticas, jurídicas e ideológicas con poderes imperiales. Tras la globalización del capital, la transnacionalización de la ciudadanía. Pero lo cierto es que las guerras de emancipación política o liberación nacional son episodios de la lucha de clases. En ellas una clase dominante llama en su auxilio a las castas dominadas para expulsar a otra clase dominante, como ocurrió con los blancos criollos en América. O bien una clase dominada casi aniquila a la dominante, como hicieron los esclavos con sus amos en Haití, los campesinos asiáticos con japoneses y colonialistas europeos en la Revolución China y los campesinos antillanos en la Revolución Cubana. La emancipación se convierte en revolución cuando arrebat a la clase dominante sus explotados, su ejército y sus aparatos ideológicos.

3. Así, Bolívar culmina la campaña de emancipación política iniciada por la oligarquía local de los blancos criollos contra los peninsulares, pero ésta sólo se decide cuando los independentistas convocan en su ayuda a indígenas, esclavos, pardos y blancos de orilla. Para crear un nuevo ejército, Bolívar ofrece la libertad a los esclavos que se alisten, reparte títulos de tierras a los milicianos, libera de la servidumbre a los indígenas. Vale decir, todo proceso de emancipación política marcha al mismo paso que su proyecto de emancipación social. La Independencia no sólo corta vínculos con la monarquía española: también le clausura toda posteridad en América al imponer instituciones republicanas que constituyen una revolución política equivalente a la francesa. El proyecto emancipatorio no puede sin embargo unir grandes bloques geopolíticos para equilibrar la influencia estadounidense y europea. El Congreso de Panamá falla en el intento de consolidar una federación americana con ejércitos bajo dirección común.

La Gran Colombia, que unificaba la capitanía general de Venezuela y el virreinato de la Nueva Granada, se disuelve poco antes de la muerte del Libertador. Los próceres independentistas se apoderan de las tierras concedidas a sus soldados; mantienen la esclavitud y confiscan el poder político reservando el ejercicio del voto para los propietarios, en esa pro-

longación de la sociedad de castas que será denominada República oligárquica.

4. Igualmente gallarda y trágica es la gesta de Giuseppe Garibaldi. Tiene por escenario dos mundos, en los que reúne ejércitos no convencionales para lograr brillantes triunfos militares. Como Bolívar, asume la emancipación política como pedestal para un proyecto integrador, en este caso el de la unidad italiana. Libra una guerra de emancipación por Uruguay y tres por Italia. También batalla por estructuras modernizantes: igualdad jurídica garantizada por gobiernos laicos, republicanos y democráticos, y por reformas económicas y sociales. Tras el desembarco de los Mil en Marsala, promete una reforma sobre los latifundios, la eliminación de tributos y de cánones sobre la tierra. Estas promesas atraen a sus filas legiones de campesinos, que también invaden los feudos de los barones latifundistas y las tierras comunales.

Estas iniciativas quedan en el aire ante el temor de una expedición de Napoleón III y de una guerra campesina que hubiera podido entorpecer el desarrollo industrial del Norte. Garibaldi se ve forzado a aceptar la monarquía de Vittorio Emanuel y las concesiones de Cavour por no dificultar la anhelada unidad italiana. Ante la frustración de sus proyectos republicanos, Garibaldi renuncia al Parlamento italiano en 1870, y muere en una suerte de exilio interno en la isla de Caprea en 1882.

5. Gramsci señala que la renuencia del partido d'Azione para apoyar la reforma agraria y convocar una constituyente retrasó la emancipación y la unidad italianas. Como sucedió con la emancipación venezolana, casi no cambiaron las fuerzas productivas ni las relaciones de producción. En ambos casos apenas sufrieron modificaciones los aparatos ideológicos de la religión, la educación y los medios de comunicación. En ambos perduró casi inalterado el mismo bloque hegemónico. En ambos las agendas no resueltas suscitaban sangrientas confrontaciones. Hoy la revolución parece estancada en los países hegemónicos. En los dependientes, coinciden emancipaciones políticas, movilizaciones sociales, tomas de control de las fuerzas productivas y reestructuraciones de la lealtad de los ejércitos. Así como no hay emancipación sin programa social y económico, el programa económico y social puede convertir la emancipación en revolución. Bolívar, Garibaldi y Gramsci tienen todavía mucho que hacer en el mundo. Armas libertadoras y pensamiento esclarecido capaz de conquistar infraestructuras productivas y superestructuras ideológicas son nuestras primeras necesidades.

GIOVANNI B. VARNIER

*LAICITÀ, RADICI CRISTIANE E REGOLAMENTAZIONE
DEL FENOMENO RELIGIOSO NELLA DIMENSIONE DELL'U.E. **

SOMMARIO: 1) *L'Europa tra laicità e laicismo*; 2) *Distinzione e collaborazione tra Stato e confessioni religiose*; 3) *La disciplina del fenomeno religioso a livello europeo*; 4) *Il fronte islamico*; 5) *La dimensione universale della Chiesa cattolica*; 6) *Considerazioni conclusive*.

1) *L'Europa tra laicità e laicismo*

Il tempo, pur contenuto, che ho a disposizione non può impedirmi di ringraziare il Comune di Spoleto e il locale Lions Club e di rivolgere il più affettuoso saluto al promotore e coordinatore di questo incontro il Preside Professore Eduardo Rozo Acuña.

I nostri percorsi accademici e umani si incontrarono casualmente – come spesso avviene – esattamente venti anni orsono, nel 1987, nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino. Nel tempo intercorrente da allora ad oggi la casualità ha lasciato spazio alla salda amicizia e a diverse occasioni di collaborazione scientifica. Desidero in particolare ricordare come l'organizzazione e lo svolgimento di questo incontro abbia un ideale antefatto nel Convegno internazionale *Tendencias Actuales del Derecho Italiano*, tenutosi presso l'*Universidad Externado de Colombia* nel settembre 1994¹, a cui partecipai insieme ad altri docenti legati a diverso titolo all'Ateneo urbinato.

Ebbene, mi pare che sia significativo unire Bogotà, terra di nascita di Eduardo Rozo Acuña, con Spoleto, suo luogo di elezione, nel senso di

* *Relazione presentata al convegno: "L'Unione Europea dopo la riforma di Lisbona del 18 ottobre 2007", organizzato a Spoleto, il 29 novembre 2007, dal Centro Internazionale per lo Studio del Diritto Comparato della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".*

¹ Le relazioni tenute in occasione del convegno sono pubblicate, nella loro stesura definitiva in lingua italiana, in *Studi Urbinati di Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, LXII (1993-94), n. 46, pp. 93-222.

eligere aliquem amicum (scegliersi uno per amico); scelta che vuol dire decidere di stabilirsi in questa comunità ma anche essere scelto da essa per promuovere il nostro convegno.

Ma non è questo il solo legame che unisce l'incontro del passato con quello di oggi, perché a Bogotà svolsi una relazione che ha un titolo: *Valori religiosi e società civile: riflessioni sul caso italiano*, che presenta analogie con il tema odierno.

In quella occasione ebbi modo di ribadire un concetto che mi è particolarmente caro, cioè che si tratta di un errore intendere la laicità come qualcosa di immutabile e di statico, in una qualche forma come sublimato nel cielo delle idee, tanto per usare una immagine platonica. Quella della laicità europea, ben distinta dal modello statunitense (fondato sul principio di separazione, esistente e raggiungibile) è un'idea consolidatasi quando nel mondo occidentale esistevano una, due, tre religioni e poche confessioni e, in opposizione a queste, la laicità (come valore dell'indifferenza della società civile e politica al fenomeno religioso) avrebbe dovuto essere considerata come patrimonio privato dell'individuo.

Si tratta, dunque, della storia di un'idea che fatica a tradursi in norma e forse non potrà mai diventare tale o, quanto meno, assisteremo al fatto che gli snodi relativi al tema dei nuovi confini della laicità tra religioni e diritto continueranno a presentarsi in modi differenti. "L'uso e l'abuso del termine *laico* e dei suoi derivati (laicità, laicismo) che si fa attualmente nel discorso pubblico esigono a mio avviso qualche considerazione di carattere preliminare, che non può evitare di misurarsi né con l'evoluzione storica del termine, né con la considerevole varietà di contenuti sostanziali che nel corso del tempo gli sono stati attribuiti"².

A ciò si connette il problema dell'aggettivazione: laicità asimmetrica [Silvio Ferrari³]; relativa [Coppola]⁴; necessaria [Pacillo⁵]; europea [De Giorgi⁶]; deliberativa [Semplici⁷]; a cominciare dalla famosa *sana laicità*

² F. TRANIELLO, *I nuovi confini della convivenza*, in *Il Regno*, 2007, 10, pag. 338.

³ Cfr. S. FERRARI, *Laicità asimmetrica*, in *Il Regno*, 2006, 6, pp. 200-212.

⁴ Cfr. R. COPPOLA, *Laicità relativa*, in *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, a cura di P. PICOZZA- G. RIVETTI, Milano, Giuffè, 2007, pp. 103-117.

⁵ Cfr. V. PACILLO, *Laicità necessaria*, in *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, cit., pp. 119-147.

⁶ Cfr. F. DE GIORGI, *Laicità europea. Processi storici, categorie, ambiti*, Brescia, Morcelliana, 2007.

⁷ Cfr. S. SEMPLICI, *Per una laicità "deliberativa"*, in *Civitas*, 2006/1, pp. 159-166.

di Pio XII, che ricorda quella *pars sanior* tanto cara ai teologi, ma che può non corrispondere alla maggioranza democratica.

Invece il laicismo non si presta a molti attributi perché è già caratterizzato, trovando fondamento, in particolare, nella storica contrapposizione tra ragione e fede, quasi che la fede appartenga ai religiosi e la ragione ai laici, dimenticando la fede ragionevole e l'irrazionalità laica. Ma la laicità estrema porta con sé un pregiudizio antireligioso, lesivo della libertà di coscienza, e l'imposizione di un credo di Stato; ritengo, quindi, che lo Stato contemporaneo debba essere laico ma non laicista, perché in tale caso non risponderebbe a criteri democratici, in quanto farebbe proprio un determinato convincimento.

“Tenuta in tal modo ferma in ogni caso la sovranità dello Stato, spetta naturalmente ad esso di stabilire la posizione delle Chiese e come istituzioni di diritto pubblico e come istituzioni di diritto privato; e cioè di regolare a sua posta le sue relazioni verso di esse, o in base al diritto privato (comune o non), o in base al diritto pubblico (comune o non)”⁸.

Abbiamo qui le due opzioni, che furono prospettate nel 1924 da Francesco Ruffini nel suo celebre manuale torinese, tra le quali quasi tutti gli ordinamenti contemporanei si sono mossi per attribuire il rilievo pubblico o privato delle istituzioni religiose.

In più parlare di coesistenze religiose vuol dire che non ci troviamo in presenza di un ordinamento separatista. Per Alessandro Ferrari, un autore che ha dedicato attenzione al tema, confessionalmente l'Unione supera – dopo la fase del separatismo – il principio *cuius regio eius religio* e la laicità giuridica rappresenterebbe una nuova Westfalia in una società plurale, in luogo di quella omogenea stabilita proprio a Westfalia: “Divenuta principio costituzionale, la laicità si è, da una parte, “laicizzata”, perdendo il suo carattere di ostilità nei confronti delle religioni; dall'altra si è “secolarizzata”, divenendo non più soltanto principio di regolamentazione dei rapporti tra Stati e confessioni religiose ma, ben più ampiamente, “espressione del principio di pluralismo democratico”.

Proprio il passaggio della laicità dalla morale al diritto ne ha consentito una piena appropriazione anche da parte delle Chiese”⁹.

⁸ F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, Bocca, 1924, pag. 419.

⁹ A. FERRARI, *Religioni, laicità e democrazia in Europa: per un nuovo “patto kelseniano”*, in *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, a cura di F. BOLGIANI-F. MARGIOTTA BROGLIO-R. MAZZOLA, Bologna, Il Mulino, 2006, pag. 209.

Dopo la fine degli Stati nazionali la religione si sgancia dal quadro interordinamentale pattizio e torna ad essere un fattore di identificazione, un riferimento culturale spesso utilizzato per ricompattare gruppi sociali e per fomentare scontri di civiltà. Si tratta di quella dimensione sociale e pubblica del fatto religioso, per usare l'espressione adoperata dall'attuale presidente della Repubblica italiana in occasione del discorso pronunciato il 15 maggio 2006 dinanzi all'Assemblea che lo aveva eletto.

2) *Distinzione e collaborazione tra Stato e confessioni religiose*

Inoltre, sempre procedendo per sintesi, nell'esperienza giuridica contemporanea, almeno italiana, il principio di laicità non è il solo principio capace di regolare l'ambito d'azione del fattore religioso nella comunità politica. Nel quadro della laicità si sta realizzando una distinzione e collaborazione tra Stato e confessioni religiose, diversa dal separatismo (che pone l'ambito d'azione del fattore religioso nella sfera privatistica) e al principio supremo di laicità si affianca quello di collaborazione.

Il costituente italiano, in luogo del sistema di separazione (considerato ormai logoro), scelse la collaborazione (cioè lavorare insieme) tra lo Stato e tutte le confessioni (non più solo con la Chiesa cattolica). Quindi il nostro ordinamento non può essere costituzionalmente completamente laico (a maggiore ragione neppure laicista), perché la Carta prevede riconoscimento delle confessioni e della loro autonomia statutaria e, attraverso concordato e intese, fa proprio il diritto confessionale e affida a tali confessioni compiti sociali da attuare con finanziamenti pubblici.

Anche se possiamo non trovarci d'accordo è un fatto che la Chiesa cattolica svolge in molti ambiti, attraverso il volontariato in occidente e la missionarietà nel terzo mondo, una attività di supplenza alle istituzioni della società civile, così (a quasi cento venti anni dalla legge Crispi sulle opere pie) le sole strutture di immediato ricovero per un minore a rischio restano ancora gli istituti religiosi.

Parimenti è un fatto, che non trova soluzione, che l'equilibrio, proprio della laicità all'italiana, è condizionato (dal 1870 in poi) dalla variabile larghezza del Tevere, come pure è un fatto che la maggiore presenza della Chiesa nella sfera sociale conferisce ad essa un peso politico e determina una debolezza dei governanti nei confronti della religione.

Per osservare ancora il caso italiano, ricordiamo che per i vescovi la difesa della presenza pubblica del crocifisso – “oltre a esprimere il sentimento religioso di tanti cittadini” – diventa estrinsecazione di una manife-

stazione di laicità, in quanto “si pone come riferimento ai valori culturali e spirituali che stanno alla base della nostra identità nazionale ed europea. Questi elementi vanno tenuti nel debito conto in uno Stato laico e nella prospettiva di un’autentica integrazione di coloro che appartengono ad altre esperienze religiose e si richiamano a matrici culturali diverse”¹⁰.

A questo punto (considerato che il simbolo risulta una manifestazione di identità a valenza anche religiosa) sorge l’interrogativo se esiste una dimensione europea della laicità o se, invece, la disciplina delle libertà religiosa non sia fatta di tanti modelli ad alterne velocità?

Posto, come si è detto, che nel quadro della laicità si sta realizzando un sistema di collaborazione tra società civile e confessioni e lo Stato nei confronti delle religioni non si rapporta più in termini di garanzie ma di soddisfacimento di esigenze, la laicità è ormai un attributo connaturale alla società contemporanea. Diversa è la questione di come detto Stato deve rapportarsi con il fenomeno religioso; in altri termini dire laico è ormai come dire cittadino, ma, come ci sono condizioni differenti attraverso cui si esercita lo *status* di cittadinanza, così si tratta di valutare come ci si pone nei confronti delle religioni. Infatti, il carattere laico di un ordinamento giuridico non contrasta con l’esistenza di norme che tutelano il sentimento religioso o disciplinano determinati aspetti dell’esercizio delle libertà di religione; il problema è piuttosto di stabilire il rapporto tra laicità e collaborazione.

Il disegno di scristianizzare la società è dunque illiberale, perché vi è uno stretto rapporto tra libertà, libertà religiosa e tradizione culturale di un popolo e scristianizzare vuol dire recidere le radici valoriali e porre le basi di un disegno totalitario; questo mentre siamo passati dal fondamento del potere statale basato sulla grazia di Dio alla volontà della nazione e, ora, siamo ad una terza fase.

Tale nuova fase, pur non avendo ancora un fondamento, sicuramente non può ridursi al quadro burocratico di modello francese, con la fine dell’autodeterminazione nazionale e la delega all’Unione Europea, che esprime a sua volta un governo, il quale si legittima senza la fiducia del Parlamento.

Per dare concretezza al pensiero con un esempio, ricordo che prima

¹⁰ Comunicato dei lavori della 52° Assemblea Generale della CEI, Roma, 27 novembre 2003, in *Echiridion CEI. Decreti. Dichiarazioni. Documenti pastorali per la Chiesa italiana*, vol. 7, 2001-2005, Bologna, E.D.B., 2006, pag. 703.

dello sbilanciamento di una decina di anni orsono la Repubblica italiana si legittimava nella formula della cosiddetta *Repubblica dei partiti dell'arco costituzionale*, espressione del Comitato di Liberazione Nazionale¹¹; orbene ci sono non pochi che ritengono che la nuova U.E. debba ricercare il modello di legittimazione negli imperi sovranazionali che precedettero la formazione degli Stati a base nazionale.

Lo Stato laico significa uguaglianza di opportunità tra tutte le fedi e distinzione tra la sfera civile e quella religiosa e il nostro ordinamento (a differenza di altri che impongono la laicità, regolatrice e astratta come una religione di Stato e quindi obbligatoria) intende la laicità non come indifferenza al fenomeno religioso, ma prevede un sistema di collaborazione, specialmente in campo sociale, che implica lealtà tra Stato e organizzazioni religiose e sposta verso nuovi confini la realizzazione del principio supremo di laicità, anche perché la posizione maggioritaria della Chiesa cattolica non può che riflettersi nell'ordinamento statale.

Non è Stato laico quello che misconosce il fenomeno religioso, per cui in quest'ottica ha più significato l'esclusione delle radici cristiane dalla memoria dell'Unione che il riconoscimento dell'identità culturale che deriva dall'universalità del pensiero greco, dai principi giuridici del diritto romano e dall'influsso del cristianesimo, a cui si aggiunge la visione dell'illuminismo. Infatti la laicità, valore essenziale dell'identità civile europea e premessa necessaria delle azioni etico-politiche in ogni Paese europeo, "si basa su tre principi irrinunciabili: *libertà* come libertà di coscienza e libertà di culto religioso; *eguaglianza* – sul piano del diritto – tra tutte le opzioni spirituali e religiose; *fraternità* (nel senso di comportamenti pubblici non aggressivi) delle diverse comunità religiose tra loro e di ciascuna nei confronti dello Stato"¹².

Appare quindi evidente che l'Europa moderna è storicamente carica di elementi che non può escludere dal processo di unificazione¹³, come pure è evidente che coscienza civile ed esperienza religiosa sono fuse nel costruire un'unica identità e la laicità si prospetta in forme diverse a se-

¹¹ Cfr. P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹² F. DE GIORGI, *Laicità europea*, cit., pag. 202.

¹³ Cfr. V. MARANO, *Unione Europea ed esperienza religiosa. Problemi e tendenze alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2001, I, pp. 879-888.

conda delle contingenze (oggi è differente non solo rispetto all'Ottocento ma anche agli anni '70 e '80 del Novecento¹⁴).

“Poiché l'identità dell'Unione è conseguenza anche della sua storia, è evidente che per questa via, anche se in modo più complesso, si giunge a riaffermare il primato delle radici, tra le quali quelli religiose cristiane, con tutte le conseguenze anche interpretative che detta affermazione comporta sotto il profilo dell'ermeneutica costituzionale.

Certamente l'opera sistematica sarebbe stata più facile ove il riferimento al cristianesimo fosse stato esplicitato, essendo comunque pericoloso lasciare una questione tanto delicata alla discrezionalità insita in ogni ricostruzione sistematica”¹⁵.

Ciò perché la cultura dell'Europa è fondamentalmente cristiana e, in particolare, quella italiana è fondamentalmente cattolica.

3) *La disciplina del fenomeno religioso a livello europeo*

Dunque l'orizzonte europeo risulta quanto mai frastagliato e non c'è un modello comune del modo in cui l'U.E. intende rapportarsi con il fenomeno religioso e che segni il passaggio dal diritto ecclesiastico degli Stati ad un profilo di diritto comunitario capace di regolare la fattispecie. Così, dopo aver tracciato per anni i parametri tra identità italiana e appartenenza religiosa, in un quadro europeo si smarriscono le coordinate. Le mutevoli frontiere del terreno d'incontro tra fattore religioso e comunità politica abbracciano i caratteri della legislazione europea in materia, che (tra disomogeneità e linee comuni) è fatta di direttive comunitarie e specifiche norme dei singoli Stati. Quindi nel rapporto tra l'Unione e le confessioni religiose si deve partire da una dichiarata incompetenza dell'Europa, pur in un quadro di attenzione per il diritto fondamentale per l'esercizio della libertà religiosa e di norme comunitarie che toccano lo *status* delle Chiese e delle organizzazioni non confessionali¹⁶.

A questo punto – non prima di avere segnalato la validità scientifica e didattica del nostro incontro, che presenta la finalità della agilità e di un

¹⁴ Cfr. M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, Giappichelli, 2001.

¹⁵ O. FUMAGALLI CARULLI, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Milano, Vita e Pensiero, 2006, pag. 147.

¹⁶ Cfr. G. BARBERINI, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, IV ediz., Torino, Giappichelli, 2007, pp. 347-377.

confronto tra sensibilità culturali e specificità di apporti, incontro che con diversi inter faccia e rara tempestività apre alla riflessione – vengo alla parte propositiva del mio contributo e mi allaccio alla relazione del collega Massimo Panebianco sui principi democratici (quindi non imposti dall'alto) e volti a porre argine alla reale deriva di una Unione che si struttura come super Stato burocratico; principi che devono rappresentare il fondamento dell'Unione.

I nuovi confini della laicità europea non possono che collocarsi tra religioni e diritto, perché una assoluta laicità sarebbe contraria proprio a quei principi democratici fondamento dell'Unione.

Avremo, quindi, due momenti: uno presente che vede in Europa la organizzazione delle Chiese cattolica, ortodosse, evangeliche come delle confessioni ebraica e islamica agire prima come lobby e poi come strutture istituzionali, per arrivare in seconda battuta alla costruzione di un disegno giuridico del fenomeno religioso di diritto comune. L'integrazione europea "ha suggerito alle Chiese di ripensare se stesse in un'ottica continentale, anziché puramente nazionale, e quindi di ristrutturarsi per inserirsi in qualche modo nel cammino verso l'unità dei popoli europei"¹⁷.

Non è pensabile che all'interno della stessa Europa ci sia, oltre che una moneta unica, norme comuni per l'uso degli elettrodomestici o degli ascensori, mentre si possa sposare, procreare, adottare e morire in modo diverso, con il paradosso che quando l'Europa era divisa in Stati nazionali era almeno unita dalla matrice giuridica greco-romano-cristiana. A differenza del passato, allorché la civiltà europea e occidentale era salda nei grandi principi (matrimonio monogamico ed eterosessuale), e divisa in norme nazionali, oggi abbiamo una costruzione rovesciata, unita da un collante di regolamenti (che in quanto tale non risponde a democrazia) e divisa nel contenuto dei temi etici di valore generale; situazione che ci porta a temere più il burocraticismo (che come ripeto non è democratico) che il secolarismo.

Situazione, inoltre, che è determinata dal venire meno di motivazioni ideali, per cui il nostro Continente sta passando dal pluralismo religioso, che conoscevamo ed eravamo abituati a governare, al pluralismo culturale ed etico, che è ancora da definire ma che, comunque, si prospetta individuale e non collettivo.

“Vi è insomma, innegabilmente, un problema di integrazione, che di-

¹⁷ C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 7-8.

viene centrale in molti paesi europei e che esige pertanto una consapevolezza civica europea: una riflessione, da parte dell'opinione pubblica europea, che pertanto contribuisca a costruire in modo trasparente l'identità europea, come autointesa politica dei cittadini europei, come solidarietà civica che si esprime nell'ermeneutica di tali processi di reciproca intesa, come conseguente patriottismo costituzionale europeo"¹⁸.

Solo riferendosi all'ottica fino ad ora esposta si può inscrivere il contenuto della riforma di Lisbona, annunciata il 18 ottobre e firmata il 13 dicembre 2007 nella capitale del Portogallo dai capi di Stato e di governo dei 27 Paesi dell'Unione.

Il già ribattezzato *Trattato di Lisbona*, più esattamente *Trattato sull'Unione europea* (TUE), modificando i documenti esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, segna – come sappiamo – un certo ritorno ai problemi concreti dopo l'astratto disegno di geometria costituzionale elaborato dagli "illuminati oligarchi", ma respinto dagli elettori; sbloccando quindi la situazione di stallo creatasi dopo la bocciatura referendaria del 2005, da parte della Francia e dell'Olanda sul progetto di una vera e propria Costituzione.

Integrando tra loro i diversi documenti, si espanderanno, a mio avviso, le funzioni del diritto giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'U.E., che (in un quadro ordinamentale non completamente organico al posto di un più rigido sistema costituzionale) avrà il compito di armonizzare tutto l'esistente. Tra l'esistente c'è anche un rinvio – che le conferisce valore vincolante – alla *Carta dei diritti fondamentali*.

In questa direzione, cioè quando si tratta di regolare delle questioni che non sono disciplinate in modo uniforme nei diversi Paesi membri, la via giurisprudenziale risulta preferibile a quella legislativa e, essendo assicurata la competenza dell'Unione a garantire il rispetto del principio di non discriminazione, uno Stato potrà essere condannato a causa di una condizione sfavorevole che riconoscesse ad una entità di culto. A ciò si aggiunga che quel documento apre l'orizzonte a delle nuove prospettive, ad esempio sembra sufficiente che un culto sia riconosciuto in un certo Paese per poter entrare in rapporto con l'Unione e chiedere un riconoscimento diffuso in tutto gli Stati membri.

In più il Trattato di Lisbona, pur escludendo la possibilità di concludere accordi, istituzionalizza il dialogo tra le confessioni religiose e le organizzazioni filosofiche da un lato e l'Unione dall'altro. Quindi, poiché

¹⁸ F. DE GIORGI, *Laicità europea*, cit., pp. 195-196.

la norma prevede da parte dell'U.E. "un dialogo aperto, trasparente e regolare" con le comunità religiose, avremo, dunque, un diritto dell'Unione per disciplinare il fenomeno religioso (inteso in senso lato) ancora da costruire e che, pertanto, andrà oltre quanto inserito nel preambolo del Trattato di Lisbona, ove si richiama l'ispirazione: "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".

Un diritto che supera ciò che è previsto dall'articolo che stabilisce che l'Unione rispetta e non pregiudica lo *status* di cui godono le Chiese e le associazioni o comunità religiose in virtù dei singoli diritti degli Stati membri.

In una prospettiva globale il profilo comunitario caratterizzerà sempre più i diversi sistemi giuridici relativi ai culti in Europa e, in effetti, come si sottolinea sovente, la competenza nazionale a disciplinare i rapporti con le confessioni religiose e le associazioni filosofiche, fissata dai trattati esistenti, rischia di trasformarsi in un contenuto vuoto a causa della natura espansiva, di cui si è detto, del diritto comunitario (propria di una tendenza del diritto in generale), diritto che da diversi anni si occupa di questioni che in modo indiretto toccano il fenomeno religioso.

Dunque ritengo di poter ipotizzare che, accanto alla norma che dà valenza istituzionale al dialogo periodico e strutturato con le Chiese e le fedi religiose (dialogo di fatto già esistente), troverà lo spazio per insinuarsi lo sforzo per la costruzione di un diritto ecclesiastico, capace di regolare il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione¹⁹.

Una situazione schizoide che ci porta da un lato ad assistere all'estromissione del fenomeno religioso dalla cultura e dall'esperienza giuridica per entrare nella semplice cronaca e d'altro tale fenomeno ritorna con la riscoperta della religione, pur su basi diverse da quelle dell'Ottocento romantico, ma comunque capaci di segnare l'identità.

Più la corrente è forte e più è facile ma pericoloso seguirla: questo si chiama conformismo che ci conduce a favorire quello che per noi è ritenuto nuovo, il diverso da, ciò che consideriamo sempre in modo positivo rispetto all'antico del sapere occidentale. I Talebani hanno distrutto a colpi di artiglieria la statua del Buddha di Baniyan e, di fronte ad episodi

¹⁹ Cfr. G. MACRI-M. PARISI-V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

simili, mi chiedo se è forse questo il nuovo che avanza a cui vogliamo prestare ascolto.

Parimenti mi sembra che l'ansia europeistica dei governanti non faccia bene alla percezione dell'idea di Europa tra i governati (per cui oggi risulta sempre più difficile essere convinti europeisti), mentre nel nostro Continente esistono i cittadini ma non ancora il popolo e il processo di unificazione, sempre tentato e mai completamente riuscito, si perde nel tempo, con una unità tale da non risultare soltanto come un mercato unico e istituzioni segnate da un eccesso di burocrazia.

4) *Il fronte islamico*

L'ulteriore osservazione vuole richiamare l'attenzione sul rapporto tra laicità e diritti tra Europa e Mediterraneo; infatti, progressivamente si è andata costituendo una identità religiosa del Continente fatta di elementi compositi, che ha i due poli opposti nel laicismo della Francia e nel confessionismo della Grecia, mentre l'integrazione delle comunità musulmane nella società europea pone alla laicità problemi non previsti dal legislatore e determina reazioni di integralismo confessionale. Queste ultime a loro volta turbano ulteriormente l'equilibrio mentre la risposta oggi moda è un *pastiche* di sapori, aromi e anche di culture e di fedi. I musulmani nell'Unione Europea sono ormai milioni: alcuni pensano di essere liberi cittadini attraverso un processo di integrazione, altri di vedere nel Continente una nuova terra di conquista da parte dell'islam, con una invasione (o che viene percepita come tale) di persone che provengono da diverse culture.

A questo proposito lasciatemi esprimere un auspicio in relazione al rapporto Europa-Islam, che riguarda il fatto che il peso della storia non può essere cancellato dal diritto ecclesiastico europeo, proprio in rapporto alla ragione per cui tale diritto nasce proprio per porre rimedio ai conflitti (dal conflitto per la lotta delle investiture in poi), si può ritenere che saprà trovare soluzione anche al contatto tra monismo islamico e dualismo cristiano.

La strada è piuttosto quella di un confronto tra la mondo democratico-occidentale e quello teocratico islamico, mentre solo lo Stato laico può garantire lo spazio completo di libertà. Parimenti riconoscere che è necessario ridiscutere i fondamenti giuridici per la disciplina delle libertà religiose non significa che ciò sia politicamente possibile: una cosa è desiderare che lo Stato italiano e che l'U.E. siano laici, altra cosa è osservare

se possono esserlo. Si tratta di assumere come base una laicità concreta, così come ogni Stato ha elaborato.

Per tutto quanto considerato non si può che auspicare una U.E. attenta alla pluralità dei valori, che comprendono la sua storia, tra cui i valori religiosi cristiani sono tipici e caratterizzanti della realtà socio-politica.

5) *La dimensione universale della Chiesa cattolica*

In particolare è difficile parlare di antica (Stati nazionali) o nuova sovranità (U.E.) senza tenere presente le Chiese, per il fatto che le loro singole strutture mantengono una peculiare identità che finisce con il riverberarsi nella sfera pubblica. Ciò riguarda specialmente la Chiesa cattolica (come sappiamo l'aggettivo deriva dal greco *katà olòn*, che significa presso tutti), perché, se le protestanti o ortodosse sono locali e nazionali e possono parteggiare, la cattolica ha il dovere di restare *super partes*.

Quindi, a me sembra (dopo che già Pio XII incoraggiò le iniziative e i movimenti per promuovere l'unità europea come fattore di un rafforzamento dei Paesi liberi dell'Occidente e Giovanni Paolo II auspicò che i valori della cristianità fossero a fondamento dell'unità del Continente e il riconoscimento delle religioni nella Carta europea) che, nel più generale impegno di riconciliare la ragione con la fede proprio dell'attuale pontefice, debba essere riservata attenzione alla posizione di Benedetto XVI a proposito del nostro Continente e dei suoi fondamenti spirituali nella crisi delle culture²⁰.

Si tratta di un percorso che, pur non privo di incomprensioni e battute d'arresto, fa seguito alla visione fideistica e misticheggiante di Giovanni Paolo II.

“Nel pensiero di Giovanni Paolo II vi era uno sforzo di togliere alle espressioni “Europa orientale” ed “Europa occidentale” il significato (culturale, politico e anche militare) che esse avevano assunte, con la divisione del continente in due mondi o blocchi, acquisito progressivamente, ma soprattutto dopo la seconda guerra mondiale. Secondo il pontefice esse andavano riportate al loro significato originario che era religioso-cul-

²⁰ Cfr. J. RATZINGER, *Europa. I suoi fondamenti spirituali ieri, oggi e domani*, in M. PERA-J. RATZINGER, *Senza radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam*, Milano, Mondadori, 2004.

turale e che si amalgamavano nella corrispondenza intrinseca fra civiltà europea e civiltà portata dal cristianesimo. Questo spiega il risalto dato alle manifestazioni volute da Giovanni Paolo II miranti a celebrare il battesimo e l'evangelizzazione delle genti slave"²¹.

Parlando di incomprensioni il riferimento è chiaro, ma a proposito dell'intervento del pontefice all'Università di Ratisbona mi domando se non dobbiamo tornare all'elogio della doppia verità: con gli Stati che parlano agli Stati adoperando il linguaggio della diplomazia e i governi che si rivolgono ai governati con le espressioni della politica, ma il linguaggio della diplomazia non è quello della politica o della religione e quel discorso fu soltanto un intervento di taglio culturale religioso.

Per riassumere, posto che lo Stato democratico postula il sistema di distinzione in luogo della separazione e percorrere la categoria della distinzione non vuol dire negare il principio di laicità²², posto, infine, che è necessario identificare un fondamento etico e non burocratico dell'Unione, ritengo non privo di sostanza il disegno di proporre il cristianesimo come insegnamento adeguato e storicamente fondante per costruire la base etica di una religione civile dell'Occidente. Ricordiamo quanto Robert Schuman ebbe a dichiarare il 19 marzo 1958, di fronte al Parlamento europeo: "Tutti i Paesi dell'Europa sono permeati della civiltà cristiana. Essa è l'anima dell'Europa che occorre ridarle".

Per contro una diverso credo civile non religioso implicherebbe che lo Stato avesse una propria proposta, cosa che, come si è detto, non è conciliabile con il progetto democratico, fondamento dell'Unione.

Possiamo esprimerci in altri termini, giocare sugli equilibrismi verbali, ma tornerà sempre il tema delle radici cristiane del Vecchio Continente, non ipoteca sul futuro dell'Unione, ma eredità per la storia di tutti i popoli e come espressione della civiltà di questa Europa, che è "un territorio che storicamente è stato unito da fattori di cultura, storia, civiltà comuni, in cui le tre grandi realizzazioni del Cristianesimo: cattolicesimo, ortodossia, protestantesimo, che corrispondono a tre aree politiche e culturali del continente, hanno valori comuni e specifici, che non possono essere ignorati, ma tutti questi valori debbono contribuire alla costruzione di una nuova Europa pluralista in senso religioso, culturale e politico nel rispetto dei valori etici, tra cui primo tra tutti la tutela della dignità e

²¹ G. BARBERINI, *L'ostpolitik della Santa Sede. Un dialogo lungo e faticoso*, Bologna, Il Mulino, 2007, pag. 387.

²² Cfr. F. DE GIORGI, *Laicità europea*, cit.

libertà dell'uomo, della valorizzazione della specificità, della promozione sociale e della salvaguardia dell'ambiente naturale" ²³.

6) *Considerazioni conclusive*

Non molto tempo addietro una madre finlandese innescò un'azione giudiziaria che vide anche l'intervento della Corte costituzionale per aver chiesto ²⁴ che fosse rimosso il crocifisso dalla scuola frequentata dai propri figli italiani; in questo dimenticando che la croce è raffigurata nella bandiera nazionale della Repubblica di Finlandia. Analogamente chi è travolto da cieco laicismo non osserva che nella bandiera dell'Europa sono raffigurate le dodici stelle in campo azzurro di cui parla l'*Apocalisse* (12, 1): "E un segno grandioso apparve nel cielo: una donna vestita di sole, con la luna sotto i piedi e una corona di dodici stelle sul capo ...".

Il nostro Continente è carico di tradizioni e può unificarsi solo sulla base degli elementi comuni, cioè salvaguardandoli, perché l'afasia di questo tessuto unitario conduce alla amnesia; tutto questo mentre una deriva economicistica ci sta sommergendo in direzione di un'area di libero scambio, con un Parlamento isolato e un'opinione pubblica sempre più distaccata dalla politica. A ciò si somma la confusione ideologica del presente (che trova espressione nei disordini di piazza, i quali non hanno matrice politica come viene sostenuto da chi governa ma sociale) e, in una fase di transizione lunga – che solo a momenti si manifesta in modo intenso – si passa dagli estremi della casta a quelli del populismo.

Un contributo ai nuovi assetti dell'U.E. e una via per una nuova cittadinanza che sappia unire tutti gli europei, può dunque derivare in primo luogo da una Carta democratica e non solo di contenuto democratico, dalla costruzione di una laicità comune ma non assoluta, ma anche dalla ripresa dello studio del passato e del ruolo della Chiesa cattolica come istituzione universale, staccata dagli Stati nazionali ²⁵.

²³ V. PARLATO, *Verso la Costituzione europea. Atti dell'incontro di studio*. Urbino, 17 giugno 2002, Milano, Giuffrè, 2003, pag. 127; del medesimo Autore si veda anche: *Note in merito ad una unione europea attenta alla salvaguardia delle pluralità di valori religiosi cristiani*, in www.statoechiese.it.

²⁴ Cfr. Corte Costituzionale, ordinanza, 13-15 dicembre 2004, n. 389.

²⁵ Riflessioni a proposito di quei modelli di unificazione europea che precedettero gli Stati nazionali e che rappresentano un elemento di riflessione sull'esperienza politica verso cui dirigersi, possono leggersi in: F. CARDINI-S. VALZANIA, *Le radici perdute dell'Europa. Da Carlo V ai conflitti mondiali*, Milano, Mondadori, 2006.

In particolare, non “si può ignorare che a porre la dignità della persona umana al centro dell’ordinamento giuridico sia stato, prima di ogni altro, il diritto canonico, per la semplice ma forte ragione che per la concezione cristiana, come per quella giudaica, ogni persona è <immagine di Dio>”²⁶.

Progettiamo dunque il futuro ma senza ignorare il passato: questa è la strada, la lunga strada che ci attende se vogliamo una Europa *in progress*, che abbia alla base della propria unità non soltanto gli interessi economici ma la memoria della capacità unificante del retaggio storico della propria cultura.

²⁶ O. FUMAGALLI CARULLI, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio*, cit., pag. 143.

