

## La costruzione dell'Europa e una lezione per l'Italia

*di Giorgio Napolitano*

Il percorso di Rocco Cangelosi si colloca in piena coerenza nel grande filone dell'impegno europeistico della diplomazia italiana.

Accanto ai maggiori protagonisti — a cominciare da Alcide De Gasperi e Altiero Spinelli — della battaglia politica e dell'azione di governo che hanno fatto dell'Italia, nella seconda metà del secolo scorso, uno dei Paesi fondatori e costruttori dell'Europa unita, bisognerebbe valorizzare quanti per l'Italia hanno tessuto, sotto la guida dei governi e con il sostegno del Parlamento, la complessa e decisiva tela dei rapporti diplomatici, e in particolare della elaborazione e della gestione dei Trattati europei da quelli di Roma (1957) a quello di Lisbona (2007). Dai rappresentanti del nostro ministero degli Esteri è infatti venuto un contributo essenziale di convinzione, di competenza, di stimolo e di continuità. Lo attestano recenti pubblicazioni, che hanno da poco preceduto questo libro: interventi e riflessioni sui temi europei dell'ambasciatore Roberto Ducci e dell'ambasciatore Silvio Fagiolo.

Cangelosi parte dal progetto Spinelli e dall'Atto Unico. Quest'ultimo certamente visto da una parte importante dell'opinione europeistica e del Parlamento di Strasburgo come scelta rinunciataria rispetto all'idea di Unione e all'ambizione costituzionale che avevano caratterizzato la grande iniziativa spinelliana. Ma successivamente c'è stata un'ampia rivalutazione dell'Atto Unico: anche negli ultimi tempi da parte, ad esempio, di Jacques Delors, una convinta difesa dei contenuti innovativi e delle potenzialità di quell'Atto. Peraltro, è un fatto che l'abbandono del Progetto votato dall'Assemblea di Strasburgo nel febbraio 1984 richiamò alla cruda realtà del potere esclusivo dei governi nazionali in materia di elaborazione e definizione dei Trattati europei.

Comunque, dopo Maastricht e dopo Amsterdam, il Parlamento europeo si impegnò a perseguire un disegno di costituzionalizzazione dell'Unione. Le pur deludenti conclusioni della Conferenza di Nizza aprono uno spiraglio per l'avvio di una riflessione sul futuro dell'Europa; ma anche nell'importante Dichiarazione di Bruxelles del dicembre 2001, che indisse la Convenzione, ci si astenne dall'assumere l'obiettivo di una Costituzione come sbocco dell'annunciato processo di riflessione ed elaborazione. Fu solo la Convenzione stessa, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing (vicepresidenti Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene), a proporsi esplicitamente quell'obiettivo come il solo pienamente rispondente alle esigenze di uno sviluppo conseguente dell'integrazione europea, le cui motivazioni e finalità e le cui istituzioni richiedevano di essere rivisitate e rinnovate anche e soprattutto nell'imminenza di un nuovo, grande, allargamento dell'Unione.

Nel libro di Cangelosi si percorrono le tracce del tormentato periodo successivo all'approvazione, da parte della Convenzione, del Progetto di Trattato che stabiliva una «Costituzione per l'Europa».

Tormentato fu innanzitutto il negoziato che ebbe luogo nella Conferenza intergovernativa; Cangelosi ne passa puntualmente in rassegna tutte le tappe, tutti i nodi, che con la sua personale collaborazione toccò alla presidenza italiana sciogliere via via. E già lì il Progetto approvato dalla Convenzione subì delle ferite, prima di essere poi colpito a morte dal risultato dei referendum in Francia e in Olanda. Impressiona ancora oggi, leggendo la cronaca di quel negoziato, l'intreccio tortuoso, esasperante, delle obiezioni e delle pretese di volta in volta formulate dai rappresentanti dei diversi Stati partecipanti alla Conferenza intergovernativa.

Fu forse il segno premonitore di un'onda di riflusso delle conquiste della Convenzione: conquiste di contenuto (sancite nel testo adottato dalla Convenzione) e conquiste di metodo (la rottura del monopolio di una ristretta cerchia di negoziatori designati dai governi; l'attribuzione ai

Parlamenti — a quello europeo e a quelli nazionali — di un ruolo determinante nel confronto e nella ricerca di un'intesa sul nuovo Trattato).

Per quel che riguarda i contenuti, l'esito finale fu il Trattato di Lisbona: un prodotto ben più modesto e dimesso dell'abortito Trattato costituzionale, vale a dire un accordo tra governi per salvare il minimo indispensabile di modifiche istituzionali atte a garantire (relativamente) il funzionamento dell'Unione allargata a 27.

Per quel che riguarda il metodo, si lasciò sullo sfondo l'esperienza di un deciso cambiamento e ampliamento della platea «costituente», si ribadì che «signori dei Trattati» restavano i governi. E si ribadì il vincolo fatale dell'unanimità, per effetto del quale la defezione anche di un solo governo (per debolezza o ambiguità o disimpegno), in sede di ratifica del Trattato, poteva bloccare il cammino intrapreso da tutti gli altri Stati membri: di qui la triste storia del Trattato di Lisbona, non ancora entrato in vigore a fine estate 2009, a cinque anni dalla firma del Trattato costituzionale, a quasi otto anni dall'avvio del processo «costituente».

Da questa esperienza recente e dall'intero arco delle vicende ventennali seguite e ricostruite da Rocco Cangelosi emerge una lezione che non occorre nemmeno richiamare a chiusura di queste mie argomentazioni. Comunque, la lezione è, in estrema sintesi, chiara: se non ci si libera dalle pastoie dell'Europa intergovernativa, non c'è futuro per l'integrazione concepita e varata quasi sessant'anni orsono. E se l'integrazione ristagna o regredisce, non c'è futuro per il ruolo dell'Europa nel mondo di oggi e di domani. Se si conferma e prevale la tendenza al «ritorno agli Stati nazionali» nella gestione dell'Unione, se si indebolisce il metodo comunitario e addirittura se si svaluta come «illegittimo» il Parlamento europeo (cadendo così in clamorosa contraddizione con la polemica richiesta di rendere più democratica l'Unione), si prende una deriva fatale: dovrebbe essere impegno comune scongiurarla. Per fare in questo senso la sua parte, l'Italia può contare anche — e non è poco — sulle risorse della tradizione sempre viva della nostra diplomazia: tradizione ben rappresentata e documentata in questo libro.

*Prefazione del presidente della Repubblica al libro dell'ambasciatore Rocco Antonio Cangelosi «Il Ventennio costituzionale dell'Unione Europea» (Marsilio)*