

DANIELA PREDA

## VERSO L'ARTICOLO 11: ORIZZONTI INTERNAZIONALI E PROSPETTIVE EUROPEE

Esito di un processo di liberazione e di rottura con un regime agli antipodi dell'ordinamento che si andava prefigurando, la nuova Costituzione non avrebbe potuto prescindere dall'analisi delle esperienze passate né ignorare quelle *in nuce*, lasciando traccia nella trama costituzionale dei diritti inviolabili e nell'intuizione di un ordinamento internazionale capace di «assorbire le sovranità nazionali».<sup>1</sup>

L'art. 11 è la traduzione in termini giuridici della volontà di pace che emerge nel secondo dopoguerra. Rappresenta il punto di coesione di culture politiche che, nel periodo tra le due guerre e durante il secondo conflitto mondiale, di fronte alla degenerazione degli Stati nei totalitarismi e alle stragi prodotte dall'ostilità endemica sul continente, avevano affrontato il tema dello Stato nazionale, giungendo, seppur con accenti diversi ed esiti differenziati dal punto di vista della concreta realizzazione istituzionale, a una medesima conclusione: la necessità, nel mondo postbellico caratterizzato dal passaggio al sistema mondiale degli Stati, di superare la sovranità assoluta degli Stati nazionali europei.

L'art. 11 riflette anche la sostanziale dicotomia dei due macro indirizzi politico-culturali destinati a superare l'idea assoluta della Nazione: quello internazionale e

---

<sup>1</sup> E. Bettinelli, «Agli scoraggiati del nostro futuro»: la preparazione sapiente dell'Assemblea costituente come «autodisciplina democratica», in «Il Politico», 3, 2017, pp. 41-75.

quello sovranazionale.<sup>2</sup> Le incertezze di molti uomini politici su questo tema si tradurranno in formule giuridiche ampie di carattere internazionalistico che, pur non facendo riferimento all'Europa come ambito specifico di applicazione, esprimeranno anche l'apertura sovranazionale auspicata dai costituenti.<sup>3</sup>

La difficoltà del compito risulta evidente: lo Stato nazionale sovrano era stato codificato nel corso della storia moderna e contemporanea come modello per eccellenza di statualità, quasi l'ultima tappa, quella definitiva, di un percorso storico che aveva attraversato i secoli, il che rendeva difficile anche solo ipotizzarne il superamento e, ancor più, individuarne le strategie. La prima organizzazione internazionale permanente (la Società delle Nazioni), dopo aver suscitato vaste illusioni, aveva fallito nel suo compito di mantenimento della pace e di sviluppo della cooperazione internazionale. Si trattava dunque di individuare nuove vie.

Già nel 1941, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi scrivevano nel *Manifesto di Ventotene* che il nuovo fronte del progresso si attestava sulla linea rivoluzionaria della lotta per il superamento dello Stato nazionale e per la creazione di uno Stato federale.<sup>4</sup> Come già Cattaneo aveva prefigurato a metà Ottocento, il federalismo europeo avrebbe potuto costituire quella sintesi istituzionale in grado di conciliare internazionalismo e sovranazionalità e inaugurare una nuova concezione delle relazioni internazionali, attraverso l'affermazione del sistema democratico-liberale su ampi spazi.<sup>5</sup>

A fine guerra, l'idea di una Costituente europea appariva tuttavia utopistica. Già in uno scritto del settembre 1944, Spinelli notava:

Essendo finora mancato anche il più embrionale organo di rappresentanza popolare europea non è da sperare che dall'oggi al domani si possa riunire una costituente europea, così come potrebbe riunirsi una costituente nazionale, che rediga le tavole fondamentali dello Stato federale europeo e le

---

2 Cfr. D. Preda, *Prove di convivenza tra regionalismo e internazionalismo: il Piano Briand e le aperture europeiste di Sumner Wells*, in G. Finizio (a cura di), *L'Organizzazione internazionale tra universalismo e regionalismo*, Padova, Cedam, 2020, pp. 29-41.

3 Cfr. S. Aloisio, *Costituzione italiana e unificazione costituzionale europea*, in *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2000. L'esigenza di individuare, sulla base dei principi del diritto internazionale e del diritto costituzionale, l'iter più idoneo per giungere alla creazione della Federazione europea è sottolineata da P. Calamandrei, *La convocazione dell'Assemblea costituente europea* (1948), ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 440.

4 A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene (Manifesto per una Europa libera e unita)*, documento redatto e diffuso dattiloscritto nel luglio 1941, pubblicato con prefazione di E. Colorni in A. Spinelli, E. Rossi, *Problemi della federazione europea*, 1944 e ripubblicato dal Movimento federalista europeo, per le edizioni de Il Mulino, Bologna, 1970 e Bologna, 1991 (con un saggio di N. Bobbio).

5 È nota la frase di Cattaneo «Solo al modo della Svizzera e degli Stati Uniti può accoppiarsi unità e libertà» (C. Cattaneo, *Lettere 1821-1869*, a cura di C.G. Lacaïta, Milano, Mondadori, 2003). Sul federalismo di Cattaneo e sulla sua eredità cfr. D. Preda e C. Rognoni Vercelli (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

presenti ad ogni singola nazione perché questa decida se aderirvi o meno.<sup>6</sup>

E aggiungeva:

Non alla ricostruzione di questa assoluta sovranità dobbiamo perciò mirare, ma all'immissione della nostra nazione in una superiore comunità di popoli liberi. Ad altre nazioni più potenti di quella italiana spetterà di fare i primi passi, ma la nostra adesione attiva a tali iniziative o il nostro tacito sabotaggio potranno essere forse anche decisive per la loro riuscita o per il loro fallimento.<sup>7</sup>

Mentre nel *Manifesto di Ventotene*, infatti, si ipotizzava che, una volta che gli eserciti alleati avessero liberato i territori europei, proprio in questi territori, sulle rovine delle vecchie amministrazioni statali, delle vecchie burocrazie, degli apparati militari, cioè in totale assenza degli Stati nazionali, sarebbe stato possibile proporre il superamento degli Stati sovrani di carattere ottocentesco e la creazione di una federazione europea, la progressiva liberazione del Continente europeo aveva favorito la ricostruzione degli Stati nazionali d'anteguerra nell'ambito di una nuova Europa bipolare.

Venuta meno la prospettiva rivoluzionaria di una Costituente europea, Spinelli aveva tentato di rendere pensabile l'obiettivo costituzionale europeo facendo riferimento alle Assemblee costituenti nazionali. In quasi tutti i Paesi europei, con la fine della guerra, sarebbero state convocate – pensava – Assemblee costituenti al fine di rivedere e migliorare strutture politiche che avevano dato prova di poter condurre a degenerazioni. A quelle Assemblee egli riteneva si potesse affidare il compito di dar forma alla Federazione europea.

Le correnti federaliste dei diversi Paesi devono porsi il compito immediato di ottenere che le maggioranze delle Assemblee Costituenti (o dei Parlamenti regolari nei Paesi che non avranno Costituente, ma che dovranno comunque risolvere nuovi problemi istituzionali e politici) decidano di accingersi alla elaborazione delle istituzioni fondamentali della Federazione Europea, d'accordo con gli altri Paesi europei che abbiano preso la stessa decisione. Non è necessario a questo scopo abbattere i partiti esistenti; bisogna convincere i loro nuclei dirigenti della necessità di coronare la loro attività nazionale con questa internazionale, quali che siano le loro divergenze su altri problemi.<sup>8</sup>

Avrebbe ripreso, ampliandolo, il tema delle Costituenti nazionali in un articolo del 1945 indirizzato alla Francia, invitando quel Paese a farsi promotore di un progetto costituente europeo basato sulle Assemblee costituenti nazionali.

---

6 A. Spinelli, *Le vie della politica estera italiana*, in «L'Unità europea», settembre-ottobre 1944, ripubblicato in Id., *Dagli stati sovrani agli Stati uniti d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1950, pp. 157-166.

7 *Ibid.*, p. 166.

8 A. Spinelli, *Lettera a Camus*, in Id., *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, cit., pp. 167-172 (la citazione è alle pp. 170-171).

Ogni volta che si medita sul problema della costituzione che l'Europa democratica dovrebbe avere per conservare alle sue nazioni l'autonomia di cui sono tanto gelose e per imporre loro il rispetto d'una giusta legge internazionale, si giunge alla conclusione che occorre stabilire una divisione tra le diverse parti di cui si compone la sovranità di uno Stato. [...]. Ci sono ormai delle funzioni che non possono più essere esercitate da ciascuno Stato separatamente perché riguardano tutta la comunità dei popoli europei. Questa parte della sovranità deve essere ceduta a una federazione. [...]. La Francia dovrà indirizzarsi a tutti gli Stati del continente e proporre loro che, sotto l'egida dell'organizzazione mondiale di sicurezza, le Assemblee costituenti o i Parlamenti dei diversi Paesi designino nel loro seno delle commissioni rappresentative le quali si riuniranno allo scopo di elaborare in comune un progetto di patto fra i paesi europei per risolvere le difficoltà comuni e stabilire la pace e la concordia nel continente. Questo progetto dovrà quindi essere presentato ai differenti Paesi e si dovrà passare alla creazione delle istituzioni progettate dal momento che esso sarà stato accettato da un numero minimo di Paesi.<sup>9</sup>

A Liberazione avvenuta, un'importante opera di sensibilizzazione degli ambienti politici e giuridici circa la necessità che nella Costituzione fosse espressa chiaramente la volontà dell'Italia di far parte di organismi internazionali ed europei era svolta anche da Piero Calamandrei.<sup>10</sup> Nel settembre del '45, sul «Corriere d'informazione», egli affermava la necessità di prevedere nella Costituzione, in direzione della federazione europea, delle «ammorzature<sup>11</sup> giuridiche» che avrebbero potuto per il futuro «servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale». <sup>12</sup> Riteneva, in particolare, che sarebbe stato opportuno inserire nella Costituzione non solo una formula di rinuncia a parte della sovranità (esercito, moneta, passaporti, dogane), ma anche la creazione di un supremo organo costituente che avesse il potere «di tradurre in atto una parziale rinuncia alla sovranità interna», quando questa potesse «servire alla formazione di una sovranità internazionale superiore agli Stati». <sup>13</sup>

Le Assemblee costituenti nei diversi Paesi usciti dalla guerra non avrebbero im-

---

9 Albert Altier [Altiero Spinelli], *Les tâches de la politique extérieure française*, in «Cahiers de la Fédération européenne», agosto 1945, ripubblicato in A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 55-64 (la citazione è alle pp. 59-60).

10 Cfr. C. Rognoni Vercelli, *L'obiettivo europeo nell'impegno costituente di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei e la Costituzione*, a cura della FIAP, Milano, M. B. Publishing, 1995, pp. 68-80.

11 Calamandrei fa qui riferimento alle pietre sporgenti lasciate nelle pareti dagli architetti – le ammorzature, appunto – e destinate a servire da appoggio a nuove ali di un edificio.

12 P. Calamandrei, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in «Corriere d'informazione», vol. I, n. 96, 11 settembre 1945, ripubblicato in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, Firenze, La Nuova Italia, 1966, I, pp. 412-416 e in P. Calamandrei, *Costruire la democrazia: premesse alla Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1995, pp. 165-170. Si veda inoltre la traduzione inglese in W. Lipgens, W. Loth, *Documents on the History of European Integration*, vol. III, *The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, Berlino-New York, De Gruyter, 1988, pp. 148-151.

13 Calamandrei, *Costituente italiana e federalismo europeo*, cit.

boccato la via istituzionalmente innovatrice indicata da Spinelli e Calamandrei, ma avrebbero inserito all'interno delle Costituzioni nazionali articoli atti a consentire, su un piano di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicurasse la pace e la giustizia tra le nazioni.

Il percorso che conduce, in Italia, alla stesura dell'art. 11 fu innescato da una ampia e variegata istanza di rinnovamento politico e istituzionale. Nel secondo dopoguerra era viva nel Paese l'esigenza di chiamare a raccolta tutte le energie intellettuali disponibili come guida illuminata per un'opinione pubblica che, uscendo dal fascismo, volesse prendere coscienza non solo delle grandi questioni istituzionali, economiche e sociali di cui l'Assemblea costituente avrebbe dovuto occuparsi, ma anche di quegli orientamenti di politica estera che nel corso del Ventennio erano stati ai più preclusi. Facendosi interprete di queste esigenze sia di carattere pedagogico, al fine di riavvicinare il popolo italiano alle forme plurali della democrazia e riscoprire il fecondo intreccio fra cultura e politica, sia di profonda riforma istituzionale, tale da formalizzare e cristallizzare i cambiamenti scaturiti dalla tensione ideale post bellica, il 12 luglio 1945 il governo Parri, poco dopo la sua formazione, istituì il Ministero senza portafoglio per la Costituente con il compito di preparare l'Assemblea costituente. All'interno del Ministero fu creata una Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, nell'ambito della quale la prima Sottocommissione fu incaricata di studiare i temi di politica estera, con particolare riferimento alla rinuncia alla guerra.<sup>14</sup> La relazione preliminare su questi temi venne presentata da Roberto Ago e Gaetano Morelli e diede luogo a una discussione ampia, in cui non mancarono le critiche all'impostazione data dai relatori, che si concluse con il suggerimento d'inserire nel preambolo della Costituzione un articolo generico indicante il fine della pace e il favore dello Stato italiano per nuove forme di organizzazione internazionale.<sup>15</sup>

Eletta il 2 giugno del 1946, l'Assemblea costituente<sup>16</sup> avviò i suoi lavori, come è noto, il 25 di quel mese, nominando alla presidenza Giuseppe Saragat e creando al suo interno una Commissione per la Costituzione, composta di 75 membri e presieduta da Meuccio Ruini, incaricata di redigere il progetto generale della costituzione.

<sup>14</sup> Cfr. G. Fiocco, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana: genesi ed elaborazione dell'art. 11, in 1946, la costruzione della cittadinanza. L'Annale Insifar*, Milano, FrancoAngeli, 2018.

<sup>15</sup> Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea Costituente, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, Failli, 1946.

<sup>16</sup> Tra le numerose opere sulla Costituente, cfr. F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica: mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018; L. Bonanate, *Costituzione italiana: articolo 11*, Roma, Carocci, 2018; N. Ronzitti (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; G. Fagiolo, *La Costituzione della Repubblica italiana. L'iter parlamentare articolo per articolo*, vol. I, Roma, Ed. Logos, 1992.

Nell'adunanza plenaria del 25 luglio 1946, vennero create tre sottocommissioni; la prima, quella relativa ai «Diritti e doveri dei cittadini», presieduta da Tupini, era chiamata ad affrontare anche il tema dello Stato e dei suoi rapporti con gli altri ordinamenti giuridici. Se, infatti, compito prioritario della Costituente doveva essere quello di delineare la forma del nuovo Stato, nel mondo unificato del dopoguerra sarebbe stato inconcepibile che uno dei diritti fondamentali del cittadino – la pace – venisse affidato all'anacronistica difesa dello Stato nazionale.

Basti pensare all'uopo alle parole che, con riferimento al trattato di pace firmato dall'Italia, avrebbe pronunciato il presidente del Consiglio italiano, Alcide De Gasperi, nel novembre 1948 alle *Grandes Conférences catholiques* di Bruxelles. Nella prospettiva della creazione di un sistema internazionale che garantisse la pace, De Gasperi arrivava quasi a irridere quel trattato, tanto iniquo quanto ormai «anacronistico e sorpassato»,<sup>17</sup> che i vincitori avevano imposto all'Italia: esso imponeva infatti di smantellare fortezze che avrebbero potuto ritardare l'invasione, di consegnare navi. «Nella nostra sventura – affermava – noi ridivenimmo più che mai consapevoli della comune civiltà e del nostro comune destino». <sup>18</sup> L'Italia era «pronta ad imporsi [...] quelle autolimitazioni di sovranità che la rendono sicura e degna collaboratrice di un'Europa unita in libertà e in democrazia»,<sup>19</sup> augurandosi che anche gli altri popoli europei, «abbandonando gli egoismi propri di tradizioni ormai sorpassate»,<sup>20</sup> fossero pronti a negligenza l'abilità della tattica machiavellica e a confidare nelle grandi linee strategiche d'una solidarietà rinnovatrice. Si trattava cioè, nel nuovo contesto storico postbellico, di trasferire democrazia e diritti a livello internazionale, oltrepassando i confini tra gli Stati. Ed era chiara la percezione che l'Italia, proprio in virtù del suo passato prossimo di Paese sconfitto e dilaniato al proprio interno, fosse più disposta rispetto ad altri Stati europei a entrare in una nuova dimensione dei rapporti internazionali, non più basata sulla politica di potenza, ma fondata piuttosto su una politica d'integrazione.

È interessante al riguardo ricordare anche come, proprio in occasione del dibattito sulla ratifica del Trattato di pace, nel luglio 1947, l'allora ministro del Bilancio e futuro presidente della Repubblica, Luigi Einaudi, avesse pronunciato in aula un discorso in cui, volendo proporre concretamente una via d'uscita al nazionalismo nefasto fautore di guerra, tratteggiava le linee essenziali di un nuovo sistema di rapporti internazionali, basato non più sulla sovranità assoluta degli Stati, cui imputava la vera causa

---

<sup>17</sup> A. De Gasperi, *Le basi morali della democrazia*, discorso pronunciato alle *Grandes Conférences catholiques* di Bruxelles il 20 novembre 1948, in A. De Gasperi, *L'Europa. Scritti e discorsi*, a cura di M.R. De Gasperi, Brescia, Morcelliana, 2004, pp. 55-71 (citazione a p. 70).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>20</sup> *Ibid.*

del processo disgregativo della stessa civiltà europea, quanto sulla limitazione della sovranità nazionale che avrebbe permesso di dar corpo all'unificazione dell'Europa.

Se noi – concludeva Einaudi – non sapremo farci portatori di un ideale umano e moderno nell'Europa d'oggi, smarrita ed incerta sulla via da percorrere, noi siamo perduti e con noi è perduta l'Europa. Esiste, in questo nostro Vecchio continente, un vuoto ideale spaventoso [...]. L'Europa che l'Italia auspica, per la cui attuazione essa deve lottare, non è un'Europa chiusa contro nessuno, è un'Europa aperta a tutti, un'Europa nella quale gli uomini possano liberamente far valere i loro contrastanti ideali e nella quale le maggioranze rispettino le minoranze e ne promuovano esse medesime i fini, sino all'estremo limite in cui essi siano compatibili con la persistenza dell'intera comunità. Alla creazione di quest'Europa, l'Italia deve essere pronta a fare sacrificio di una parte della sua sovranità.<sup>21</sup>

Analoghi sentimenti europeistici coltivava il ministro degli Esteri Carlo Sforza, il quale, sempre con riferimento al trattato di pace, scriveva all'amico presidente della Cecoslovacchia, Edvard Beneš: «De Gasperi et moi nous avons rendu un service au pays et à l'apaisement européen – qui est aussi un intérêt italien».<sup>22</sup> Solamente il principio dell'interdipendenza tra gli Stati e l'affermazione della causa europea nella quale fermamente credeva e per la quale si sarebbe battuto durante il suo mandato, avrebbero potuto, a suo giudizio, superare le contraddizioni di quel trattato «sot, injuste, tourné vers le passé au lieu que vers l'avenir».<sup>23</sup>

Istanze europeiste e federaliste sarebbero emerse a più riprese, traducendosi anche in appelli appassionati. Basti ricordare al riguardo che il Movimento federalista europeo, già nel febbraio del 1946, chiedeva e otteneva un incontro con la Commissione affari esteri della Consulta e, sempre in quell'anno, si susseguivano dichiarazioni di esponenti di varia estrazione politica, tra cui quelle di Guido Gonella e di Ferruccio Parri, così come del Gruppo socialista all'Assemblea costituente, favorevoli a limitazioni di sovranità nazionale volte alla realizzazione di forme federative.<sup>24</sup> Nel maggio del 1947, inoltre, sarebbe stato creato all'interno dell'Assemblea costituente un attivo Comitato parlamentare italiano per l'unione europea.<sup>25</sup>

21 Discorso di Einaudi all'Assemblea costituente, 29 luglio 1947, in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986 (prima edizione Milano, Edizioni di Comunità, 1948), pp. 44-51 (citazione a p. 49).

22 Lettera di Sforza a Beneš, 19 marzo 1947, citata in R. Merlone, *L'unificazione europea nel pensiero e nell'azione di Carlo Sforza*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 292. Sull'europeismo di Sforza cfr. C. Sforza, *O federazione europea o nuove guerre*, Firenze, La Nuova Italia, 1948.

23 *Ibid.*

24 Cfr. F. Zucca, *Celeste Bastianetto, un cattolico federalista. Nuove prospettive di ricerca*, in C. Rognoni Vercelli, D. Preda (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2005, tomo 2, pp. 777-808 (citazione a p. 796); C. Rognoni Vercelli, *Relazione*, in *Resistenza e Costituzione*, Roma, FIAP, 1995.

25 Cfr. il saggio di G. Levi, *Il Comitato parlamentare italiano per l'unione europea (1947-1948)*, in questo volume. Sull'impegno successivo del Gruppo all'interno del Parlamento italiano mi permetto di rinviare al mio articolo *Il Gruppo parlamentare per l'Unione europea nel*



Se i costituenti potevano dirsi in gran parte d'accordo nel promuovere un assetto della comunità internazionale diverso dal passato, meno decisa rispetto alla fermezza espressa dalle più alte cariche dello Stato e agli auspici delle élites europeiste appare all'interno dell'Assemblea la volontà di creare organizzazioni a livello continentale che si fondassero sulla limitazione della sovranità degli Stati e d'introdurre nella carta costituzionale alcuni principi federalisti. La prima bozza del futuro articolo 11, sottoposta alla discussione della prima Sottocommissione, il 3 dicembre 1946, dal democristiano Giuseppe Dossetti,<sup>26</sup> non contiene richiami all'Europa:

Lo Stato rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli. Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della Patria.<sup>27</sup>

In apertura del dibattito, l'idea stessa d'inserire nella Costituzione qualsiasi riferimento a limitazioni di sovranità veniva contestata dal demolaburista Mario Cevolotto, relatore con Dossetti della prima Sottocommissione,<sup>28</sup> il quale proponeva di limitare la discussione alla sola prima parte dell'articolo, sostenendo come il principio fissato nella seconda parte dovesse costituire piuttosto materia di trattative e di rapporti internazionali.<sup>29</sup> Il democristiano Camillo Corsanego, espressione, con Dossetti e Tupini, di un mondo cattolico che stava abbracciando le idee di sopranazionalità,<sup>30</sup> replicava che redigere una costituzione moderna la quale spezzasse «l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo», accettando da un lato limitazioni di sovranità nell'interesse della pace internazionale e riconoscendo, dall'altro, un'autorità superiore che dirimesse tutte le controversie, gli pareva «mettere la Repubblica italiana tra i pionieri del diritto internazionale».<sup>31</sup> Anche la risposta di Dossetti

---

*Parlamento italiano*, in «I Temi», 12, 1997, pp. 71-82.

26 Cfr. L. Elia, *Dossetti alla Costituente*, in *Giuseppe Dossetti all'Assemblea costituente e nella politica italiana*, Atti del convegno della Fondazione Camera dei deputati 5 dicembre 2006, Roma, Camera dei deputati, 2007.

27 Rimane ancora da delibare la questione relativa al termine "Patria", che il resoconto sommario della seduta riporta alla fine dell'articolo. Alla luce dell'*iter* successivo, in cui tale termine non compare più, infatti, potrebbe supporre un *lapsus calami* (cfr., a titolo esemplificativo, Principi fondamentali, art. 11, seduta del 3 dicembre 1946, a cura di F. Calzaretti, in <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm>), non ancora peraltro dimostrato.

28 Era stata confermata all'interno della Sottocommissione la scelta di nominare relatori appartenenti a schieramenti politici contrapposti.

29 Intervento di Mario Cevolotto, in *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione*, 3 dicembre 1946, p. 453.

30 Interessante al riguardo il saggio di G.B. Varnier, *Idee e programmi democratici cristiani nella Resistenza: l'ambiente, gli autori, le prospettive*, in «Civitas», 2, 1984, pp. 5-42.

31 Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VI, *Commissione per la Costituzione*, Roma 1970, prima Sottocommis-



era decisa, seppur più sfumata, ponendo l'accento sull'espressione "a condizioni di reciprocità" che prefigurava, a suo parere, «quasi un alibi» che l'Italia avrebbe avuto di fronte alle altre nazioni «per non accettare eventuali limitazioni di sovranità, se non a condizione di reciprocità», e sottolineava nel contempo come l'art. 11 gli sembrasse «non solo opportuno, ma addirittura necessario».<sup>32</sup> L'intervento di Togliatti sarebbe stato risolutivo: egli sosteneva, dissentendo dal democristiano Carmelo Caristia al quale sembrava superfluo l'inserimento nell'articolo di riferimenti alle limitazioni di sovranità, di ritenere invece opportuna l'affermazione nella Costituzione di tale principio, che avrebbe dato risposte positive da parte italiana al movimento internazionale a favore della pace e della creazione di un'organizzazione internazionale «nella quale si cominci a vedere affiorare forme di sovranità differenti da quelle vigenti».<sup>33</sup> A sua volta, il presidente della Sottocommissione, Umberto Tupini, introduceva la prospettiva europea, affermando di essere «favorevole all'idea degli Stati Uniti d'Europa», e suggeriva di affiancare al concetto di autolimitazione della sovranità per l'organizzazione e la difesa della pace, il principio «originale e non compreso in nessuna delle costituzioni moderne» di un'autolimitazione «ai fini della collaborazione tra le nazioni».<sup>34</sup> Ciò avrebbe meglio messo in luce non solo la *pars destruens* rappresentata dalla rinuncia alla guerra, ma anche la *pars construens* di una collaborazione internazionale per il bene comune. Favorevole all'osservazione, Dossetti proponeva tuttavia di limitarsi a invertire la costruzione della frase – «necessarie alla difesa e all'organizzazione della pace» – per meglio far apparire il principio della collaborazione fra le nazioni.

La formula di Dossetti era approvata all'unanimità, con alcune modifiche formali:

La Repubblica<sup>35</sup> – recitava la nuova formulazione approvata dalla sottocommissione – rinuncia alla guerra come strumento di conquista o di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie alla difesa e alla organizzazione della pace.<sup>36</sup>

Se l'accordo generale sui contenuti dell'articolo si rivelava ampio, a dimostrazione dell'esistenza sul tema di una forte sintonia fra tutti i rappresentanti dei partiti democratici che dopo l'esperienza del fascismo avevano fatto dell'internazionalismo e del pacifismo un punto cardine dei loro programmi, sarebbe stata la successiva ampia di-

sione, seduta del 3 dicembre 1946, p. 753.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, p. 754.

35 Il termine "Stato" era sostituito con "Repubblica" su proposta dell'onorevole Francesco De Vita.

36 Sulle modifiche all'art. 11, si veda il commento alla nota 5, p. 182 di G. Fagiolo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit.

scussione sia in seno alla Commissione dei 75 sia in aula a far emergere quelle diffuse istanze europeistiche e federalistiche che nella Sottocommissione erano rimaste sotto traccia, rivelando come, accanto alle aspirazioni internazionalistiche più generiche, aleggiasse ormai tra i costituenti la volontà d'inserire nel testo costituzionale un preciso riferimento all'unificazione continentale.

In sede di Commissione dei 75, il testo messo in discussione il 24 gennaio 1947 risultava leggermente modificato rispetto a quello approvato dalla prima Sottocommissione: «L'Italia rinuncia alla guerra [...] e consente, a condizioni di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia per i popoli». Facendosi interprete del pensiero manifestato dalle correnti dell'azionismo e da numerosi membri dell'Assemblea non digiuni di federalismo,<sup>37</sup> Emilio Lussu presentava un emendamento che consisteva nel sostituire l'espressione «organizzazione internazionale» con quella «organizzazione europea ed internazionale», così motivando la propria richiesta:

Il desiderio è quello di non escludere la possibilità che, in un futuro prossimo o lontano, sia possibile dare un'organizzazione federalistica all'Europa. Per questa esigenza – concludeva – [...] sarebbe opportuno introdurre nella Costituzione questo riferimento ad una concezione federalistica limitata eventualmente anche all'ambito europeo.<sup>38</sup>

Avendo Aldo Moro replicato che il termine «internazionale» era da ritenersi comprensivo di tutte le ipotesi, Lussu avrebbe insistito sul fatto che in Italia, dove, a differenza della Francia,<sup>39</sup> esistevano forti correnti federalistiche, se non si fosse fatto riferimento all'unificazione europea nella Carta costituzionale si sarebbe data l'impressione «che tali aspirazioni non trovino alcun consenso».<sup>40</sup>

La richiesta non era accolta dalla Commissione, ma il tema dell'europeismo sarebbe stato di nuovo ribadito con forza durante la discussione generale del progetto di Costituzione da parte dell'Assemblea costituente plenaria,<sup>41</sup> iniziata il 4 marzo 1947.

Mentre l'8 marzo Ugo Damiani, esponente del Movimento unionista italiano

---

37 Oltre a Calamandrei, il riferimento, seppur non esplicito, era in particolare a Lombardi, Valiani, Codignola, Foa. Sull'europeismo azionista, mi sia permesso di rimandare al mio saggio *Gli azionisti e l'unità europea*, in C. Rognoni Vercelli, P.G. Fontana, D. Preda (a cura di), *Altiero Spinelli, il federalismo europeo e la Resistenza*, Bolohna, Il Mulino, 2012, pp. 91-106.

38 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VI, *Commissione per la Costituzione*, cit., adunanza plenaria del 24 gennaio 1947, p. 166.

39 Spiegava in tal modo l'assenza nel preambolo della Costituzione francese, là dove veniva stabilito il consenso a tutte le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione della difesa della pace, di riferimenti specifici al continente europeo.

40 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VI, *Commissione per la Costituzione*, cit., adunanza plenaria del 24 gennaio 1947, p. 166.

41 Dall'8 febbraio 1947, l'Assemblea costituente era presieduta da Umberto Terracini.

(Mui) che si prefiggeva l'unione di tutte le nazioni libere e democratiche del mondo, ragionava di "Governo mondiale",<sup>42</sup> il 15 marzo, l'on. Gino Pieri,<sup>43</sup> nella doppia veste di deputato socialista e di segretario di una sezione del Movimento federalista europeo, dichiarava di leggere nell'art. 4 (poi art. 11) della Costituzione «l'aspirazione alla creazione dei vincoli federali fra gli Stati europei».<sup>44</sup> Rievocava le origini italiane del Movimento federalista e di tanti pensatori dell'Europa unita – da Mazzini a Cattaneo – la paternità «di sinistra» dell'idea federalista per la quale erano morti gli azionisti Leone Ginzburg e Willy Jervis e il socialista Eugenio Colorni, proclamava che il federalismo del Mfe era un federalismo realista, non utopistico, e sottolineava come «la tendenza federalista» fosse «implicita nel dinamismo della evoluzione politica moderna».<sup>45</sup> Metteva in luce, pertanto, «la necessità di abolire, se non le frontiere politiche, almeno in un primo tempo le frontiere economiche»,<sup>46</sup> arrivando a proporre una delega da parte degli Stati a un consiglio federale dei problemi relativi alla politica estera e all'esercito.

Il nostro articolo 4 – concludeva – ci potrebbe mettere in condizioni di entrare in intese con la Francia, in modo da costituire un primo nucleo federalista, al quale si aggiungerebbe quasi certamente la Svizzera e poi, probabilmente, le altre nazioni europee.<sup>47</sup>

Emergeva chiaramente dal discorso di Pieri come il riferimento alla sola Onu non potesse tutto comprendere e come esistesse uno iato tra la vocazione internazionalistica asserita nell'articolo e le istanze di carattere sovranazionale sostenute dai fe-

---

42 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta dell'8 marzo 1947, p. 279.

43 Marchigiano di origine e perseguitato in epoca fascista per le sue idee socialiste, Pieri prese parte alla Resistenza friulana, venendo arrestato dalla Gestapo nel marzo del '45 e poi liberato a fine aprile per partecipare come intermediario alla resa dei tedeschi.

44 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta del 15 marzo 1947, p. 427.

45 *Ibid.*, p. 429. Pieri metteva in evidenza al riguardo che tutti gli Stati «più progrediti politicamente» avevano adottato una forma federale: la Svizzera, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna con il *Commonwealth*, l'Unione Sovietica.

46 *Ibid.*, p. 428.

47 «Noi non riteniamo – continuava Pieri, con riflessioni ancor oggi attuali – che il movimento federalista possa, almeno in principio, estendersi in tutta l'Europa; pensiamo che con tutta probabilità si formerà un nucleo centro-occidentale federalista, perché da una parte l'Inghilterra e dall'altra la Russia con la catena degli Stati satelliti, probabilmente resteranno fuori dall'organizzazione. Ma, in fondo, Inghilterra e Russia sono Paesi che possiamo considerare marginali per l'Europa, che hanno il loro centro di gravità fuori dell'Europa: l'Inghilterra lo ha sull'Oceano, la Russia in Asia. Ma è anche possibile che in seguito al trattato di alleanza concluso recentemente a Dunkerque tra la Francia e l'Inghilterra, questa possa essere attirata nell'orbita dell'organizzazione federalista europea. È anche probabile che la Russia si avvicini sempre di più al resto dell'Europa e possa in seguito inserirsi nell'organizzazione federale dell'Europa». *Ibid.*, pp. 428-429.

deralisti. Riprendendo il pensiero e le argomentazioni critiche avanzate da Einaudi già a partire dal 1918, con riferimento alla Società delle Nazioni, Pieri sosteneva che l'Onu era destinata a fallire, così come era stato per la Società delle Nazioni, e non sarebbe comunque stata in grado di evitare nessuna guerra, essendo viziata dal mantenimento della sovranità assoluta degli Stati;<sup>48</sup> molto meglio avrebbe servito la causa della pace la costruzione di un'Europa federata, che andasse a pacificare il focolaio d'origine di tutte le recenti guerre. E, nella convinzione che l'idea federalista avrebbe rappresentato «la forza viva ed operante della politica estera della nuova Italia», Pieri si augurava che l'Italia per prima, realizzando questo ideale, potesse riscattarsi dal fascismo. Due giorni più tardi, anche Treves avrebbe chiesto che l'Assemblea affermasse un principio «più positivo», codificando che la guerra non dovesse essere strumento di risoluzione dei conflitti,<sup>49</sup> senza tuttavia superare i confini della collaborazione e dell'arbitrato internazionale, che avevano costituito la grande illusione degli intellettuali socialisti a cavallo tra Otto e Novecento.

Il 22 marzo venivano presentati alcuni emendamenti all'art. 4. Tra questi, quello di Mario Zagari che, nell'ottica della presa di coscienza di “un nuovo ordine pacifico”, proponeva di sostituire l'espressione “rinuncia alla guerra” con quella più propositiva “ripudia la guerra” e inserire la dizione: l'Italia «favorisce la creazione e lo sviluppo di organizzazioni internazionali». Ciò al fine di evitare di limitarsi a un ripudio della guerra come strumento di politica nazionale – una sorta di Piano Briand-Kellogg rivisitato – ed esprimere il concetto che l'Italia non semplicemente «consentiva», bensì «voleva» le limitazioni di sovranità.<sup>50</sup> La Commissione, tenendo conto di questo e di altri emendamenti,<sup>51</sup> elaborava il seguente nuovo testo, che veniva sottoposto alla discussione dell'Assemblea plenaria il 24 marzo:

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali; e consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra i popoli.<sup>52</sup>

---

48 Cfr. L. Einaudi, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?*, in «Corriere della Sera», 5 gennaio 1918. I saggi federalisti di Einaudi sono raccolti nel volume L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948 (ultima ed. Bologna, Il Mulino, 1986).

49 *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta del 17 marzo 1947, p. 461.

50 Emendamento proposto da Zagari, Binni, Bennani, Zanardi, Carboni, Piemonte, Lami Starnuti, Persico, Fietta, Gullo Rocco, in *Assemblea costituente, Progetto di Costituzione, Disposizioni generali*, n. 9, Emendamenti, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

51 La Commissione accettava in particolare un emendamento di Francesco Saverio Nitti, il quale aveva esortato a eliminare la dizione “la guerra come strumento di conquista”.

52 Sulle modifiche all'art. 11, si veda il commento alla nota 5, p. 182 di G. Fagiolo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit.

Nel corso del dibattito, furono soprattutto l'emendamento proposto dal democristiano Celeste Bastianetto<sup>53</sup> e la sua successiva dichiarazione a sostegno della proposta a indicare obiettivi di grande respiro europeo. Presentato nella seduta del 22 marzo,<sup>54</sup> l'emendamento di Bastianetto mirava a inserire nell'art. 4 un riferimento preciso alla volontà di realizzare l'unità europea, semplicemente aggiungendo le parole "alla unità dell'Europa o" dopo "consente, a condizione di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie".<sup>55</sup> L'emendamento era frutto di successive rielaborazioni. Dagli appunti manoscritti rinvenuti nell'archivio privato, emerge come Bastianetto avesse in un primo tempo pensato di proporre una formulazione più esplicita rispetto alla volontà di operare a favore dell'unificazione europea, chiedendo che fosse aggiunta la frase "e mira, nel quadro di tale ordinamento, a raggiungere l'unità dell'Europa" e avesse in seguito preso in considerazione una formulazione meno diretta: "consente, a condizioni di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie alla unità dell'Europa o ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni e i popoli".<sup>56</sup>

Nella dichiarazione a sostegno dell'emendamento, il 24 marzo, Bastianetto affermava in aula, dove interveniva anche come ragazzo del '99 e a nome dei Mutilati di guerra,<sup>57</sup> che, mentre la prima parte dell'articolo poteva considerarsi la sintesi del diritto internazionale in materia di guerra, la seconda avrebbe dovuto contenere forti aspetti propositivi.

---

53 Nato a San Donà del Piave nel 1899, Bastianetto è in contatto dal 1924 con il movimento Pan-Europa fondato da Coudenhove-Kalergi, che aveva conosciuto a una riunione europeista da lui promossa a Strasburgo e alla quale Bastianetto aveva partecipato come rappresentante del Partito popolare. Alcuni appunti manoscritti rinvenuti nell'archivio di Celeste Bastianetto, presso l'Archivio storico dell'Università di Pavia (ASUPv), Fondi aggregati, fasc. "Stati Uniti d'Europa, prime battute", indicano come già in quegli anni egli si prefiggesse di «guarire l'Europa» attraverso la «costituzione della Federazione degli Stati Uniti d'Europa». Nel 1946 Bastianetto avrebbe aderito al Movimento federalista europeo. Sull'azione europeistica di Celeste Bastianetto si veda il saggio di F. Zucca, *Celeste Bastianetto, un cattolico federalista. Nuove prospettive di ricerca*, in C. Rognoni Vercelli, D. Preda (a cura di), *Storia e percorsi del federalismo*, cit., pp. 777-808.

54 La sera del 22, subito dopo la riunione dell'Assemblea, si teneva una riunione della Commissione di Coordinamento per la discussione del progetto di Costituzione indetta da Gronchi, durante la quale veniva preso in esame l'emendamento di Bastianetto sull'art. 4. Lettera di Enrico Zampetti a Celeste Bastianetto, 22 marzo 1947, in ASUPv, archivio Bastianetto, cart. "art. 4".

55 Assemblea Costituente, *Progetto di Costituzione*, Disposizioni generali, n. 9, Emendamenti, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

56 Appunti manoscritti di Celeste Bastianetto, in ASUPv, archivio Bastianetto, cart. "art. 4".

57 Il presidente dell'Associazione nazionale fra Mutilati e Invalidi di guerra, avv. Rizzi, aveva fatto pervenire a Bastianetto un ordine del giorno di solidarietà da parte dell'Associazione per le sue idee.

Noi non sappiamo – affermava – quale sarà l'avvenire dell'Europa; quello che sentiamo profondamente in noi è che alla unità si dovrà arrivare. (...) Se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola «Europa», noi incasteremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa.<sup>58</sup>

Riteneva che esistessero ormai in Europa i presupposti per una “sollecita unione delle nazioni europee” e invitava pertanto il governo italiano all'azione: “Il mio emendamento è un indirizzo di educazione europea per noi e per gli altri popoli”. In questo spirito di fraternità europea, “noi italiani dovremo metterci alla testa di tutti gli altri popoli, perché animati da idee universali”.<sup>59</sup> Citando qualche esempio, quale un recente ordine del giorno del *Mouvement républicain populaire* (Mrp) auspicante gli Stati Uniti d'Europa, Bastianetto si diceva certo che l'Europa non si sarebbe più scissa né dal punto di vista economico, né da quello politico-militare.

In preparazione a quel discorso, Bastianetto si era ispirato a una pluralità di riflessioni sull'unificazione europea a cavallo tra Otto e Novecento di personalità note e meno note, dalla varia collocazione politica. I suoi riferimenti erano il Patto di fratellanza della Giovine Europa di Mazzini del 1834, la Paneuropa di Coudenhove-Kalergi, ma anche la *Memoria* presentata al Concorso italiano della pace nel 1924 da Ettore Giangrandi,<sup>60</sup> le osservazioni sul diritto internazionale di José Gustavo Guerrero<sup>61</sup> e quelle di Nicolas Politis<sup>62</sup> sulla morale e l'ordine internazionale, l'anelito alla pace e agli Stati Uniti d'Europa di Iginio Giordani, il Piano Briand, Churchill (di cui scriverà in un appunto autografo che «non è antisovietico né antiamericano»<sup>63</sup>), il gen. Smuts, il quale nell'ottobre 1946 aveva dichiarato al Parlamento belga che l'unità europea sarebbe stata raggiungibile tramite raggruppamenti regionali all'interno dell'Onu, come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Bastianetto sottolineava con accenti einaudiani come all'Europa unita si potesse giungere attraverso le conquiste o attraverso il consenso. Portava con sé anche l'esperienza recente di Bretton Woods e del dibattito in Italia per la sua approvazione, facendo riferimento in particolare

---

58 *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta plenaria del 24 marzo 1947, p. 609.

59 *Ibid.* Il discorso manoscritto è conservato nell'archivio Bastianetto, in ASUPv, Fondi aggregati, cart. “art. 4”.

60 La *Memoria*, che non era stata premiata, s'intitolava *Per eliminare le guerre ed assicurare la pace* ed era dedicata all'avv. Gastone Giunti.

61 Presidente della Corte internazionale di Giustizia dal 1946 al 1949, José Gustavo Guerrero era stato Segretario generale della Società delle Nazioni nel 1929-1930, all'epoca della presentazione della proposta Briand, giudice e presidente (dal 1936 al 1945) della Corte permanente di giustizia internazionale dell'Aia e primo presidente della Corte internazionale di giustizia dal 1946 al 1949.

62 Nicolas Politis, *La morale internationale*, Boudry (Neuchatel), Éditions de la Baconnière, 1943.

63 Archivio privato di Celeste Bastianetto, in ASUPv, Fondi aggregati, cart. “art. 4”.

all'intervento in cui Foà aveva parlato di unità economica del mondo.

Il suo discorso si chiudeva con espressioni di grande *pathos*:

È forse prematuro pensare – non però per mio conto – agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la regione e lo Stato, così, sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei.<sup>64</sup>

Replicando all'intervento di Bastianetto, il presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, sottolineava come, a suo parere, l'emendamento non avrebbe potuto raggiungere l'unanimità dei voti ed esortava l'assemblea, come già Moro aveva fatto precedentemente, a non limitarsi ai confini europei, nella consapevolezza che il testo proposto non avrebbe comunque precluso la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo. Bastianetto decideva quindi, seppur a malincuore, di ritirare il proprio emendamento, pur nella convinzione che, nel quadro delle organizzazioni internazionali e dei regionalismi internazionali previsti dall'Onu, ci fosse spazio anche per un'affermazione di «fede europea». Nella sua dichiarazione di voto avrebbe ribadito con forza i propri convincimenti:

Faccio voto – dichiarava – [...] che si avveri questo sogno della unità [...]. La mia affermazione sia quindi affermazione di fede per ciò che sarà il domani: non sappiamo se gli Stati Uniti d'Europa o una Federazione di Stati europei; comunque, voto per l'unità di questa Europa di cui siamo cittadini.<sup>65</sup>

La successiva dichiarazione di voto di Alberto Cianca, a nome degli azionisti, esprimeva analoghi ideali e aspirazioni:

Esprimiamo il nostro rincrescimento – affermava – per il fatto che l'onorevole Bastianetto abbia ritirato il suo emendamento aggiuntivo [...]. Noi votiamo l'articolo includendo idealmente in esso l'emendamento a cui l'onorevole Bastianetto ha rinunciato.

Si giungeva infine alla redazione definitiva dell'art. 11, che accoglieva, migliorandole, le norme previste nel preambolo della Costituzione francese del 1946, alinea 14-15: «Sous réserve de réciprocité, la France consente aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix»:<sup>66</sup>

---

64 *Ibid.* Bastianetto si rifaceva in questo caso alle riflessioni di La Pira sul rapporto tra persona e Stato, nell'ambito di una pluralità di centri concentrici che ne mediavano le rispettive esigenze: «Esistono o non esistono le comunità territoriali che mediano il rapporto fra persona e Stato? Esistono. Date ad esse una sapiente, misurata autonomia: sarà il compito di questa Assemblea trovare questa misura». Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., vol. I, seduta dell'11 marzo 1947, p. 321.

65 *Ibid.*, seduta del 24 marzo 1947, p. 609.

66 Cfr. l'articolo di Sandro Guerrieri, in questo volume.



## Verso l'articolo 11: orizzonti internazionali e prospettive europee

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.<sup>67</sup>

Un articolo simile a quello italiano sarebbe stato inserito nella *Grundgesetz* tedesca dell'8 maggio 1949. L'art. 24 della Legge fondamentale tedesca prevede infatti che «la Federazione può, mediante legge, trasferire i diritti di sovranità a istituzioni internazionali».

L'articolo non lasciava spazio alle aspirazioni europeistiche. Molto pesarono su questa decisione le incertezze all'interno della Dc<sup>68</sup> e le chiusure del Pci sul tema europeo. Tuttavia, se è vero che, nel redigere l'art. 11, i costituenti mirarono prioritariamente a costruire uno strumento per permettere la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali *in fieri*, in primo luogo all'Onu, nelle aspirazioni di una gran parte dei padri costituenti il riferimento programmatico alle limitazioni di sovranità, che permetterà all'Italia di entrare nelle Comunità europee, era più specificamente finalizzato alla prospettiva dell'unificazione continentale.<sup>69</sup> Il commento di Calamandrei, a metà tra l'apprezzamento e la critica, mette in luce questa ambivalenza:

In verità sulle mura di questo grande edificio non ancora compiuto, tante finestre si aprono sull'avvenire [...]. Dalla più alta di queste finestre, si riesce a intravedere laggiù, quando il cielo non è nuvoloso, qualcosa che potrebbe essere gli Stati Uniti d'Europa e del Mondo».<sup>70</sup>

Approvata la Costituzione il 22 dicembre 1947, l'art. 11 avrebbe consentito all'Italia di entrare, in condizioni di parità con gli altri Stati, sia nelle prime organizza-

---

67 Costituzione della Repubblica italiana, art. 11.

68 Al riguardo, basti ricordare una lettera indirizzata da Bastianetto il 2 maggio 1947 al segretario della Democrazia Cristiana, Attilio Piccioni, in vista della riunione del Consiglio nazionale del partito. In essa, Bastianetto invitava il partito (non «la politica del governo né la politica dell'on. De Gasperi»), nel fissare i temi da affrontare, a tener conto dei problemi di politica estera e in particolare «il problema della Unità dell'Europa», attraverso l'elaborazione di piani che non fossero semplicemente basati su accordi tra gli Stati: «Se i partiti politici – affermava –, democratici, di tutta Europa pongono al più presto in testa ai loro progressi la risoluzione del problema più grave di tutti, della Unità dell'Europa, faciliteranno la risoluzione di tutti i loro problemi interni, soprattutto economici». E invitava i partiti democratico-cristiani d'Europa a «trovarsi e discutere il problema». Lettera di Celeste Bastianetto al Segretario della Democrazia cristiana, 2 maggio 1947, in ASUPv, Archivio Bastianetto, Fondi aggregati, cart. «2775-2808».

69 Si vedano sul tema anche le riflessioni di C. Rognoni Vercelli, in *Resistenza e Costituzione*, cit., pp. 27-31.

70 P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, Barbera, 1949. Il saggio è stato ristampato in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. III, Napoli, Morano, 1966.

zioni europee e internazionali, sia, a partire dagli anni Cinquanta, nelle Comunità europee.