

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, GIULIANO AMATO,
NELLA SEDUTA DELL'11 OTTOBRE 2000, ALLA CAMERA DEI DEPUTATI
SUL PROGETTO DI CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA**

La Carta dei diritti – personalmente l'ho sempre pensato, al di là dei miei ruoli istituzionali – era ed è uno strumento fondamentale per dare alle opinioni pubbliche europee il senso di un'Europa che sia di diretto rilievo per la loro personale identità. È difficile creare un'unità di opinione pubblica europea. È difficile, come hanno scritto i teorici, creare il *démos* europeo, il popolo europeo, e le costruzioni meritorie che in chiave giacobina illuminata sono state proposte per dar vita comunque ad una unità europea, anche al di là dei sentimenti delle opinioni pubbliche nazionali, sono servite e servono per dare i necessari «strattoni» in avanti alla costruzione europea, ma mai hanno inteso prescindere, né prescindono, dal fatto, basilare per ogni costruzione democratica, che deve esserci un'identità comune sentita come tale dalla collettività europea.

È indiscutibile, ce lo dimostra anche il referendum danese di qualche giorno fa, che vi sono nei nostri paesi segmenti significativi di opinione pubblica che tendono piuttosto a chiudersi nei confini nazionali, ad aspettare dalle politiche nazionali risposte alle loro esigenze, che non a continuare a confidare largamente sull'Europa. L'Europa non potrebbe sopravvivere e non potrebbe fare i passi avanti che pure deve fare se, al di sotto della costruzione istituzionale, non vi fosse un sentimento comune degli europei a favore dell'Europa. Costruire questo sentimento comune significa apportare alla costruzione istituzionale il cemento di cui essa ha bisogno per reggersi ed anche per riuscire ad essere migliore di quanto non sia.

Non ci dobbiamo nascondere che alla costruzione europea, al funzionamento delle istituzioni europee serve allargare il più possibile le materie sulle quali si vota a maggioran-

za anziché all'unanimità. Ma il voto a maggioranza è un voto che funziona e che è accettato se riflette vicende che gli interessati riconducono ad in unica comunità politica di cui anche la minoranza si sente partecipe. Se il voto a maggioranza interviene in un contesto nel quale è percepito come la vittoria di alcuni Stati su altri Stati, rischia di non riuscire a passare come è necessario che passi, altrimenti le istituzioni europee non funzionano. Da qui la necessità di rafforzare il senso di comune comunità europea delle opinioni nazionali. Qual'è la strada per fare questo, se non quella di costruire un bagaglio comune di diritti, di far riconoscere gli europei nell'Europa, non tanto e non soltanto perché hanno una commissione, un Consiglio d'Europa e perché hanno anche un Parlamento che eleggono direttamente, ma soprattutto perché, in quanto europei, hanno diritti che tali sono riconosciuti in ogni parte d'Europa? Spinelli era rimasto impressionato nella sua prima impostazione di federalista europeo dal federalismo americano, da Hamilton, una delle fonti per Spinelli, appunto, per arrivare al federalismo.

Quello che creò l'identità americana, l'identità di cittadino degli Stati Uniti, fu il *Bill of Rights*, la Carta dei diritti, che venne aggiunta alla prima Costituzione americana, fatta esclusivamente di indicazioni di organi e di indicazioni di competenze. Questo è il risultato al quale anche noi europei dobbiamo arrivare; stiamo ridefinendo assetti e competenze e dovremo, a Nizza, arrivare ad un punto decisivo di questa risistemazione. Stiamo definendo una Carta dei diritti, il passo successivo che, come avrete visto in un recente comunicato dopo un incontro congiunto fra Germania e Italia, è stato identificato come obiettivo comune dei due paesi — ma è comu-

ne anche ad altri — è quello di arrivare alla definizione di una Costituzione europea nella quale una semplificazione dei trattati, una chiarificazione delle competenze e la Carta dei diritti rappresentino, appunto, quel tessuto di insieme in cui si distende su tutti gli europei un'identità comune fatta dei diritti del cittadino europeo. Di questo dobbiamo essere consapevoli anche nel valutare la Carta. Credo che abbia fatto bene, ieri, l'onorevole Melograni, mio collega professore, nel suo intervento nella duplice veste di parlamentare e di componente della Convenzione Herzog, a segnalare tanto la vitalità di discussioni che nei diversi Parlamenti, come nel nostro, la Carta può suscitare, creando dissensi e critiche, quanto il fatto che, comunque, la Carta per essere, deve essere il denominatore comune del nascente popolo europeo. Di un'Europa che riesce a realizzare la sua unità rispettando le sue diversità e che realizza la sua unità rispettando le sue diversità solo se cerca di costruire tale unità sui fattori comuni a tutti.

I fattori che sono comuni a tutti non necessariamente portano ad un consenso totalitario ed onnicomprensivo da parte di ciascuna opinione pubblica nazionale così come rappresentata da ciascun Parlamento nazionale.

Quella che noi stiamo vagliando e valutando non è la Carta dei diritti del cittadino italiano, ma è la Carta dei diritti del cittadino europeo, che deve tener conto di noi, ma deve tener conto anche degli spagnoli, dei danesi, dei britannici, che hanno sensibilità in parte diverse rispetto a ciascuna di queste materie. Ciò vale tanto più se si tiene conto del mandato che era stato conferito alla Convenzione Herzog, che era quello di lavorare sui materiali esistenti — sulla Carta sociale già approvata, sulla Convenzione europea del 1950 —, di lavorare tenendo conto di ciascuna — che vuol dire di tutte — delle tradizioni costituzionali dei diversi paesi europei, anche in ciò che ognuna ha di diverso dall'altra.

Vi faccio un esempio: io sono tra quelli che pensano che il sistema italiano di difesa della libertà religiosa, che non si realizza attraverso la separazione, il principio del separatismo, ma attraverso il principio dell'intesa, per più aspetti potenzi la libertà religiosa. L'importante è che l'intesa non sia vissuta come intesa tra

poteri, ma come intesa tra una comunità religiosa che vuole affermare le sue libertà ed una istituzione statale che mette a disposizione i suoi momenti organizzativi per consentire a quella libertà di esercitarsi.

A me è capitato di sostenere questa tesi in paesi che hanno per tradizione l'idea che la libertà religiosa si realizzi soltanto con il separatismo e taluni dei miei interlocutori hanno scoperto questa idea, alla quale molte volte non avevano neppure pensato, sulla base di vecchie tradizioni concordatarie di ispirazione affatto diversa. Ma è libertà religiosa o no il fatto che io possa avere assistenza religiosa in carcere e in ospedale o che possa avere l'insegnamento della religione nella scuola che frequento? Questa è esplicitazione della mia libertà religiosa. Se non ho la collaborazione delle istituzioni pubbliche, dalle quali dipendono scuole, ospedali e carceri, questa esplicitazione mi verrà impedita o non sarò in grado di realizzarla, perché occorre comunque un'intesa organizzativa non a beneficio di una religione, ma delle religioni.

Provate a sostenere questa tesi in Francia: non sarà possibile che vi diano ragione. Potrà capitare che vi dicano privatamente e riservatamente che può darsi che sia così, che non è escluso che sia così, ma sono duecento anni che in Francia, per un principio incrollabile che deriva dalla loro storia degli ultimi due secoli, il separatismo è visto come l'unico fondamento possibile della libertà religiosa. Ne ho dovuto prendere atto e, da italiano, ho dovuto pensare che nell'Europa del futuro riuscirò ad affermare questa mia tesi, ma, se voglio scrivere una Carta dei diritti oggi, insieme ai miei amici francesi — non toccava a me scriverla, toccava a loro —, devo prendere atto di questa loro impostazione. Non potrò vedere riflessa nella Carta dei diritti europea la mia idea di libertà religiosa, che si esplica anche attraverso la forma delle intese, perché il mio punto di vista non è sufficientemente sostenuto in Europa ed io sto lavorando per l'Europa, non sto lavorando per me.

Io, da italiano, ho la mia Costituzione che lo afferma; io da italiano noto che su diversi aspetti la Carta dei diritti ha un livello più basso della mia Costituzione. Mi sono preoccupato che fosse chiaro, acquisito e pacifico

che la mia Costituzione rimane intatta per i cittadini italiani, che la mia adesione alla Carta europea dei diritti non incrina neanche minimamente le garanzie costituzionali come definite nella Costituzione italiana, che rimane quella che è. Una volta però che ho accertato questo, siccome voglio costruire l'Europa e non estendere a tutta l'Europa l'ordinamento italiano, perché non ne ho né la forza né il titolo, devo prendere atto che vi è un denominatore comune europeo di cui non fa parte qualcosa che io ho considerato importante, giusto ed essenziale nella Costituzione italiana. Immagino peraltro che lo stesso ragionamento facciano i britannici, i quali stanno accettando, pian piano e poco alla volta, attraverso la Carta dei diritti, l'ingresso in una nozione di Costituzione del tutto estranea alla loro tradizione; eppure la stanno accettando. Non amano la parola Costituzione, perché non ce l'hanno.

Per noi europei continentali parlare di Costituzione è pensare a qualcosa che tutti comunque consideriamo positivo; per un cittadino britannico sentir parlare di Costituzione significa evocare qualcosa che in qualche modo lo insospettisce, che non ha esattamente chiaro cosa sia; la vede addirittura come diminutiva dei diritti di cui gode. Ebbene, io voglio che il Regno Unito faccia parte *pleno iure* e «plena politica» del futuro dell'Europa.

Sono considerazioni che dobbiamo tenere presenti nel vagliare documenti come questi, soprattutto noi italiani. Troverei infatti singolare che noi italiani, che abbiamo scritto nella nostra Costituzione che facevamo rinunce di sovranità a favore di organizzazioni sovranazionali a tutela della pace, che abbiamo ritenuto di dover intendere questa clausola, sia pure con qualche fatica interpretativa, come riguardante anche la Comunità europea (anche a nome di quest'ultima, quindi, diamo fondamento costituzionale alle rinunce di sovranità che facciamo), noi italiani che siamo tra i padri fondatori dell'Europa e che vogliamo, più ancora di altri, l'ulteriore integrazione politica dell'Europa, assumessimo davanti ad un documento come questo l'atteggiamento di chi lo vuole ad immagine e somiglianza del proprio ordinamento interno. Negheremmo noi stessi e ciò che dà significato al nostro

essere europei: accettare di convivere con altri anche se la cultura degli altri non è necessariamente uguale alla nostra, anche se le regole altrui non sono interamente uguali alle nostre, purché insieme.

Noi peraltro siamo tra i difensori, oltre che dell'unità, delle diversità – ma le diversità sono in ciascun ambito nazionale e non possono comparire tutte contestualmente nei documenti comuni – e quindi non possiamo essere contraddittori con noi stessi.

La questione è la seguente: questo denominatore comune è sufficiente per noi italiani per dire «andiamo avanti su questa strada»? C'è un riconoscimento sufficiente, che si aggiunge a quelli esistenti nelle Costituzioni nazionali, tale da poter dire «questa è la fisionomia di un'Europa che ha un senso»? Io sono tra quelli che pensano – e mi è parso che, alla fin fine, al di là dei singoli punti, anche in quest'aula, questa fosse largamente la valutazione – che ne esce una fisionomia europea che ha un senso, in cui sono presenti le tradizionali libertà civili e politiche. Sono presenti – e c'è voluto uno sforzo consistente, del quale ringrazio in particolare i rappresentanti italiani nella Convenzione – anche i diritti economici e sociali. Vi è entrato – se non sbaglio nella versione 47 – anche il diritto di sciopero, che a nostro avviso era assolutamente importante vi fosse; vi è il riconoscimento di diritti sopravvenuti a quelli delle Carte costituzionali degli anni quaranta e cinquanta, dai diritti che attengono all'ambiente a quelli che riguardano la privacy e la tutela in ordine alla raccolta dei dati; vi è una prima sistemazione di una materia sulla quale si dovrà continuare a lavorare, proprio per definire meglio i rapporti tra le varie Carte esistenti, a partire dalla Convenzione del 1950.

A Nizza presumo che la Carta sarà approvata e faremo il possibile perché sia così, ma quello non sarà l'ultimo stadio di questa vicenda. Come dicevo poc'anzi, è intenzione della Germania e dell'Italia (e mi auguro di altri paesi) di dare, fin da Nizza, un appuntamento successivo per un'ulteriore conferenza o convenzione (non so come sarà bene chiamarla) che abbia come finalità proprio quella di varare nel suo insieme i capitoli di una prima, vera costituzione europea. Prima che

ciò accada, bisognerà di sicuro fare in modo e valutare se non soltanto la Convenzione alla quale abbiamo dato fino ad ora un mandato, ma anche i Parlamenti nazionali e forse persino i corpi elettorali nazionali, non debbano dire la loro sul riconoscimento comune in quella Carta o con gli aggiustamenti che, a quei fini, potranno essere ritenuti necessari.

Pertanto, ringrazio coloro che nelle risoluzioni hanno prospettato ipotesi di interventi futuri, in quanto anch'io ritengo che tali interventi, ai fini dell'ulteriore appuntamento, siano un passaggio da valutare con grande interesse ed attenzione. Ora, ci troviamo davanti (lo dico con sincera franchezza) ad un testo che è stato preparato dall'organismo al quale era stato dato un mandato in tal senso. Ha fatto bene l'onorevole Melograni (ma mi sento in dovere di farlo anch'io) a ricordare ieri, che la Convenzione Herzog è stata istituita con un mandato preciso e con una prevalente presenza di rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo: su 62 componenti della Convenzione, 30 sono stati designati dai Parlamenti nazionali e 16 dal Parlamento europeo; pertanto, 46 membri su 62 sono di derivazione parlamentare; i restanti 15 membri sono stati designati dai Governi (uno per Governo) e ad essi si deve aggiungere il commissario Vitorino che rappresentava la Commissione europea. Questo è l'organismo – non a caso chiamato Convenzione – al quale è stata data la responsabilità del testo.

Condivido molte delle osservazioni che sono state fatte al testo; io stesso le avrei fatte, ma nella logica che dicevo poc'anzi, nel

senso che, da italiano, noto talune differenze in più o in meno, ma da europeo dico che all'Europa non posso chiedere di essere l'Italia; chiedo all'Italia di accettare, con tutte le sue conseguenze, di far parte di un'Europa che offre una Carta dei diritti come questa, che è un minimo comun denominatore e non può essere un massimo comun denominatore, ma è molto dignitoso e molto aperto anche a sviluppi futuri. Su questo abbiamo lavorato: anche nella fase nella quale erano possibili emendamenti da parte dei componenti della Commissione, l'Italia non è stata assente e non lo è stato il Governo. Il ministro Mattioli, come sapete, aveva organizzato delle consultazioni tra luglio e settembre e a settembre ha svolto tre giornate di audizioni con associazioni dei consumatori, organizzazioni non governative, associazioni di impegno civile e sociale che hanno concorso alla definizione di posizioni che poi sono state trasmesse ai rappresentanti italiani nella Convenzione e parte delle quali hanno avuto accoglimento nell'ultimo testo.

A questo punto, sarò grato alla Camera dei deputati se con una risoluzione vorrà esprimere il sostegno al Governo nell'accettare la Carta; esprimo il ringraziamento ai rappresentanti – più del Parlamento che del Governo – che hanno lavorato per la Carta, oltre che dare un impegno al Governo e al Parlamento stesso perché nella fase futura, che porterà alla Costituzione europea, ci impegniamo nuovamente per rendere questo minimo comun denominatore il più coerente possibile con le idealità e i valori nei quali crediamo.