

Un “no” liberale alle “radici cristiane” nel Trattato costituzionale europeo

di Stefano da Empoli

In una Costituzione liberale, il nucleo essenziale non sta tanto nell'elencazione dei diritti fondamentali degli individui né dei valori, ma quanto e soprattutto nell'indicazione delle regole istituzionali a protezione delle libertà. I valori possono svolgere un ruolo solo se condivisi da una netta maggioranza. In quel caso, contribuiscono a creare un pathos positivo intorno a un documento che altrimenti risulterebbe un asettico elenco di regole. Il Trattato costituzionale di Roma, che non si rivolge solo al presente, ma dovrebbe essere destinato a durare nel tempo, si limita opportunamente all'enunciazione di valori universali, perseguiti dagli uomini di buona volontà in ogni latitudine e in ogni periodo della storia moderna (si pensi a un valore come la libertà). È il motivo per il quale la Costituzione americana è ancora così attuale, nonostante il numero incredibilmente basso di emendamenti che ha subito dal 1787 ad oggi. Il riferimento a valori non condivisi avrebbe rischiato di creare l'effetto opposto e come tale di danneggiare la robustezza complessiva dell'impianto costituzionale.

Cosa deve contenere una costituzione: regole o valori?

Il dibattito sull'inserimento delle “radici cristiane” dell'Europa nel Trattato costituzionale è stato vissuto, in molti casi, come una crociata a favore o contro la rilevanza della dimensione religiosa nella società moderna. Meno spesso ci si è chiesti a cosa dovrebbe servire una costituzione e se, in funzione di questo, sia opportuno o meno un riferimento all'importanza del cristia-

nesimo nella storia dell'Europa, al di là di come uno la pensi sulla sostanza.

Questo tipo di ragionamento non è affatto marginale, nel suo apparente formalismo, perché le Costituzioni riflettono e a volte determinano (o almeno contribuiscono a determinare) realtà politiche tra di loro molto diverse. Il riferimento a un valore, specie nel caso in cui non suscitino consensi unanimi (e questo è chiaramente quel caso), può cambiare la natura di una costituzione, indebolendone la robustezza complessiva oppure, nel futuro processo di ratifica a livello nazionale facendo passare in secondo piano, per esempio, profili essenziali per il funzionamento delle istituzioni europee.

Al di là della forma (scritta o non scritta, rigida o flessibile e ancora lunga o breve), con la stesura e successiva promulgazione di una Costituzione ci si possono prefiggere due finalità principali.

In primo luogo, s'intende dare certezze a cittadini e istituzioni attraverso uno strumento meno flessibile della legislazione normale. Più difficilmente manipolabile dalle maggioranze politiche di turno e, perciò, in grado di proteggere i diritti delle minoranze. È questa la genesi delle costituzioni liberali. Esse si propongono di limitare "credibilmente" il potere sovrano. Usando una terminologia comune alla letteratura economica, le costituzioni (almeno nella loro accezione liberale) "legano le mani" all'autorità statale o sovranazionale, proteggendo i diritti dei cittadini da possibili abusi o interferenze.

Nelle democrazie moderne, più che dall'arbitrio del potere assoluto le costituzioni di ispirazione liberale proteggono le minoranze dalla "tirannia della maggioranza" (secondo la felice definizione di Tocqueville). Un pericolo già noto allo stesso Madison, il quale nel saggio X del *Federalist* scrisse che: "o l'esistenza di una stessa passione o interesse in una maggioranza allo stesso tempo deve essere prevenuta, o la maggioranza, che abbia un tale comune interesse o passione, deve essere resa incapace di concertarsi in modo da porre in opera piani di oppressione". Di qui i *checks and balances* della Costituzione americana.

Quindi, in una Costituzione liberale, il nucleo essenziale non sta tanto nell'elencazione dei diritti fondamentali degli in-

dividui né dei valori, ma quanto e soprattutto nell'indicazione delle regole istituzionali a protezione delle libertà.

Come hanno dimostrato Douglas North e Barry Weingast, è questo il caso della riforma fiscale inglese successiva alla Rivoluzione gloriosa del 1688. Questi cambiamenti riflettevano la necessità di rendere più credibile la promessa del governo di onorare i propri debiti. Limiti espliciti alle possibilità della Corona di alterare unilateralmente le condizioni finanziarie dei prestiti concessi dai privati resero il governo inglese più credibile. Il tutto avvenne facendo ricorso ad una precisa innovazione procedurale. Per rinegoziare il debito, la Corona aveva bisogno del consenso del Parlamento (che rappresentava prevalentemente gli interessi dei detentori di ricchezza, per dirlo in termini socio-economici). Per essere credibile, dunque, un insieme di regole costituzionali deve alterare la struttura degli incentivi alla base del funzionamento delle istituzioni. I cittadini devono poter pensare che il dispositivo costituzionale è sufficientemente robusto da non poter essere cambiato dalla sera alla mattina, se non per circostanze straordinarie e con accordo quasi unanime.

Accanto alla volontà di produrre certezza, e qui passiamo alla seconda finalità, spesso e volentieri in contrasto con la precedente, le costituzioni possono assolvere il compito di creare o formalizzare un'identità intorno a una comune cittadinanza o ideologia.

Invece di un modello liberale *bottom-up* (che permette ai governati di limitare la discrezionalità dei governanti), avremmo quindi un modello costituzionale *top-down* (promosso dai governanti per plasmare la società). In questo secondo caso, la Costituzione non si preoccupa di definire sinteticamente le regole del gioco, ma diventa un'occasione per inculcare i "valori guida", che devono ispirare la società e i rapporti tra gli individui. È questo il caso delle costituzioni socialiste o dei paesi ex-coloniali, che rispondevano quasi esclusivamente a funzioni di propaganda o finalistiche, intenzionalmente ispirate dalle *élites* politiche o economiche dominanti.

Le prime Costituzioni moderne (in particolare quella americana) si preoccupavano principalmente di delineare uno schema di governo, ricadendo quindi nella prima tipologia. Esse de-

finivano le regole del gioco, lasciandone la determinazione dei contenuti alle leggi ordinarie. Nel caso americano, il *Bill of Rights* (sotto forma di dieci emendamenti approvati nel 1791, a cui se ne aggiunsero altri 17 in seguito), volto a tutelare le libertà dei cittadini, affiancò solo successivamente la Costituzione di Filadelfia (sottoscritta il 17 settembre 1787 e entrata in vigore l'anno successivo).

L'opinione dei *Founding Fathers*, in particolare di Madison, era che l'efficacia delle procedure e non l'enunciazione di principi fosse ciò che garantiva la protezione delle libertà dei cittadini. Il che certamente non impediva riferimenti di altro genere, come nel celeberrimo passaggio in cui si rileva il diritto di tutti al perseguimento della propria felicità. Riferimenti a valori che tuttavia avevano una caratteristica essenziale: quella di poter essere condivisi da tutti (o almeno dalla stragrande maggioranza delle persone) nel presente e soprattutto nel futuro. In quel caso, quindi, lungi dall'indebolire una Costituzione, la si rafforza aumentandone il tasso di empatia e quindi "umanizzandola".

Per venire al nostro continente, in Francia, l'impianto costituzionale è per molti versi analogo a quello statunitense, almeno da un punto di vista formale. La Costituzione (quella golista del 1958) è *content neutral*. Per quanto riguarda l'enunciazione dei valori fondamentali, si rinvia alla "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789 e al "preambolo" della costituzione del 1946.

Dalla condivisione nasce una costituzione efficace

Con il tempo e, soprattutto, nei paesi in via di sviluppo, le costituzioni si allungano e diventano sempre più "aspirative" (secondo la definizione impiegata da Giovanni Sartori). In particolare a renderle aspirative contribuiscono i diritti sociali ed economici, detti della seconda generazione, poiché nati all'inizio del secolo scorso, dunque molto dopo i diritti civili e politici detti della prima generazione.

L'attuazione dei diritti sociali ed economici esige un'azione da parte dello Stato, sotto forma di prestazione e, dunque, di

spesa pubblica. Per la loro effettività è, pertanto, necessario l'intervento del legislatore. In questi casi, l'obiettivo è quello di raggiungere all'eguaglianza formale, data dai diritti civili e politici, un'eguaglianza sostanziale relativa alle condizioni di vita e di lavoro.

Alcune Corti Costituzionali, tra cui quella italiana, hanno dovuto ammettere che la natura di talune di queste norme costituzionali – tra esse il diritto al lavoro – è piuttosto programmatica, vale dire indicativa di obiettivi per lo Stato ed il sistema pubblico nel suo complesso, senza che si possa loro attribuire una diretta applicabilità. La conseguenza più frequente di ordinamenti costituzionali *content based* è l'*impasse* istituzionale e la creazione di aspettative inevitabilmente disattese. Esempi di questa degenerazione sono la Costituzione indiana post-coloniale con i suoi 395 articoli e quella brasiliana, che ne contiene 245 a cui si aggiungono oltre 200 norme transitorie.

Inoltre, la caratteristica fondamentale dei contenuti valoriali di questo tipo di Costituzione è quella di cercare di risolvere controversie schierandosi per una parte o per l'altra (approccio *top-down*) piuttosto che poggiandosi su un insieme di valori condiviso da una super-maggioranza dei cittadini nel presente e presumibilmente nel futuro (approccio *bottom-up*).

E qui dovremmo passare alle finalità che una Costituzione europea dovrebbe avere. Sicuramente la genesi del Trattato costituzionale risponde prevalentemente alla prima finalità. In previsione dell'allargamento a una moltitudine di nuovi paesi, che si sono andati ad aggiungere a una serie di ingressi precedentemente registrati, occorre adeguare radicalmente l'impianto istituzionale per far sì che la macchina non si inceppasse. A partire dalle procedure di voto, ma non solo.

Accanto a questo, alcuni hanno intravisto l'opportunità di promuovere la "cittadinanza europea" attraverso l'enunciazione di un'identità comune, tra le quali la dimensione religiosa nella sua accezione cristiana. Finalità eccellente nella misura in cui sia condivisa da una larga parte della popolazione europea, che quindi potrebbe riconoscersi in un eventuale riferimento di questo tipo. Con l'effetto collaterale non trascurabile di rafforzare la robustezza complessiva del Trattato costituzionale. Per

questo è tanto importante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, approvata il 7 dicembre 2000 al vertice europeo di Nizza, e opportunamente riversata nel Trattato costituzionale.

La Carta di Nizza, infatti, ha avuto il merito, nel processo di costruzione europea, di rendere visibili ed espliciti i diritti fondamentali di cui già godono i cittadini europei: dignità umana, libertà, uguaglianza, cittadinanza e giustizia. Anche se, occorre riconoscere, una versione ridotta e più lineare avrebbe potuto senz'altro rafforzarne la significatività e il valore di richiamo comune per i cittadini europei.

Il richiamo alla religione è questione molto diversa. Da un punto di vista storico, è certamente ineccepibile. Non si può certo negare che l'identità cristiana sia stata un fattore fondamentale nell'evoluzione della società europea e non solo. Con risultati peraltro nel complesso largamente positivi, nonostante le molte ombre storiche. Tuttavia, qui la questione non è storica bensì politica. Altrimenti non si spiegherebbe la vivacità del dibattito da una parte e dall'altra. Riaffermare l'identità cristiana nel documento ufficiale europeo più importante sarebbe servito nelle intenzioni di molti a porre un argine alla crescente secolarizzazione della società europea e allo stesso tempo, almeno nelle intenzioni di alcuni, alla crescita esponenziale delle minoranze religiose, in particolare quella musulmana.

Un'interpretazione non condivisibile del ruolo della Costituzione, che non si rivolge solo al presente, ma è destinata a durare nel tempo e quindi si deve impegnare, se non prefigurare il futuro (nel qual caso cadremmo in una sorta di socialismo costituzionale), almeno, a lasciare aperte le porte a cambiamenti anche molto marcati. Attraverso l'enunciazione di valori universali, perseguiti dagli uomini di buona volontà in ogni latitudine e in ogni periodo della storia moderna (si pensi a un valore come la libertà). È il motivo per il quale la Costituzione americana è ancora oggi così attuale, nonostante il numero incredibilmente basso di emendamenti che ha subito dal 1787 ad oggi.

Di fronte a un *trend* certamente sfavorevole alla penetrazione della religione cristiana nella società europea (magari reversibile, anche se oggi sarebbe difficile preconizzare una dinamica opposta a quella attuale), sarebbe stato assurdo "legarsi le

mani” in maniera non condivisa, di fatto, cercando di blindare l’Europa, di fronte all’avanzare del secolarismo da una parte e della religione islamica dall’altro. Tanto più con uno stato laico, ma a netta maggioranza musulmana, come la Turchia, che nel futuro potrebbe diventare il secondo paese (e forse tra qualche decennio il primo) dell’Unione Europea per popolazione.

Sarebbe stata una nuova Europa che nasce vecchia. Non perché la religione (e in particolare, quella cristiana) rappresenti il vecchio, ma perché la separazione tra vita pubblica e vita privata è un credo, questo sì, nettamente maggioritario nella cittadinanza europea di oggi e resiste qualsiasi tentativo, anche tenue e indiretto, di minarlo.

