

Costituzione europea. Ma a che serve il preambolo?

di Giuliano Amato

pubblicato in Sant'Anna News, Newsletter dell'Associazione Ex-Allievi Scuola Superiore S. Anna – Pisa, n. 23, giugno 2004.

Molti italiani si sono accorti della Costituzione europea per un'unica ragione: la disputa che c'è stata sulla menzione delle radici cristiane nel preambolo. Ma è così importante il preambolo ed è importante, perciò, che esso includa o non includa questo o quel tema?

E' una domanda davanti alla quale noi italiani siamo forse meno preparati di altri, per la semplice ragione che la nostra Costituzione non ha un preambolo e della questione, perciò, abbiamo discusso di meno. Ma esso c'è in molte altre Costituzioni ed è una prassi che ci sia nei Trattati internazionali, a partire proprio dal Trattato di Roma, che dette i natali alla Comunità Europea. Se li leggiamo, e leggiamo dopo di loro i testi normativi a cui fanno da premessa, ci accorgiamo che ad essi vengono affidati non i principi e le regole che si vogliono introdurre, ma gli intendimenti e i fini che si vogliono perseguire, in relazione al contesto in cui ci si trova e quindi alle ragioni che esso offre per il perseguimento, appunto, di quegli intendimenti e di quei fini. Se più Stati si mettono intorno a un tavolo e decidono di stipulare fra di loro un Trattato con cui regoleranno i loro rapporti commerciali, essi diranno nel preambolo che le attuali discipline di quei rapporti commerciali hanno delle disfunzioni a cui essi vogliono porre rimedio, ovvero che essi aspirano ad una maggiore libertà dei commerci perché questo è ciò che il momento storico, ovvero lo stato delle loro economie richiede. Se nasce un'assemblea costituente o un qualunque organismo con il compito di scrivere una Costituzione, i protagonisti della vicenda diranno nel preambolo perché la Costituzione si fa, quale storia vogliono chiudere e quale storia vogliono invece avviare, in nome di quali finalità. Il preambolo, insomma, è una sorta di motivazione, una spia del modo in cui i suoi autori vedono e vivono la vicenda che li porta alla stipulazione di nuove regole fra di loro. Questo, almeno, è lo standard comune, che soffre soltanto alcune limitate eccezioni. La più celebre viene dalle Costituzioni francesi, sino in particolare a quella della IV Repubblica approvata nel 1946, che al preambolo hanno anche affidato l'elencazione dei diritti dei cittadini, che usualmente troviamo invece negli articoli del testo normativo; il che ha creato un problema di forza giuridica, che negli altri casi non trova ragione.

Quasi nessuno oggi cita più il preambolo del Trattato di Roma. Ma era proprio in esso che i padri fondatori della Comunità Europea proclamavano il loro obiettivo di una unione che diventasse in futuro sempre più stretta, che affidavano il progresso economico e sociale dei rispettivi Stati alla eliminazione delle barriere che li dividevano, che prefiguravano una politica commerciale comune anche in vista della soppressione delle restrizioni al commercio mondiale, che, infine, intendevano rafforzare, così facendo, le difese della pace e della libertà. In questi termini quel preambolo appare oggi una testimonianza molto viva della lungimiranza dei padri fondatori, giacché in esso troviamo esattamente ciò che la Comunità ha finito per essere e per realizzare: una efficace e sempre più stretta integrazione dei nostri mercati nazionali, che ha anche rafforzato le nostre democrazie e cancellato la guerra dai nostri rapporti reciproci.

Non tutti i preamboli sono perspicui come questo e quelli delle Costituzioni sono, in genere, più brevi dei preamboli dei Trattati. Ma anch'essi assolvono alla funzione di testimoniare il contesto e le ragioni essenziali dei testi normativi che seguono. E' molto sintetico il preambolo della Costituzione degli Stati Uniti, ma nelle sue poche parole gli autori riuscirono a sottolineare insieme, da una parte la continuità con la Confederazione, dall'altra la robustezza dei nuovi compiti che venivano affidati alle nuove istituzioni federali. Il primo fine che si indicava, infatti, era quello di "perfezionare ulteriormente la

nostra unione”, ma poi si aggiungevano la garanzia della tranquillità e di una comune difesa, la promozione del benessere generale e la salvaguardia “del dono della libertà per noi stessi e per i nostri posteri”. I costituenti tedeschi che scrissero la Legge Fondamentale della Repubblica federale monca dei lander dell'Est espressero la volontà di "salvaguardare l'unità" del popolo tedesco e di far sì che la Germania servisse "la pace quale membro, equiparato nei diritti, di un'Europa unita". Anche questo è un preambolo sintetico, ma è chiarissimo nell'esprimere i sentimenti e le priorità del tempo: non rinunciare alla (futura) unità e garantire che la debellata Germania divenisse uno Stato con diritti eguali a quelli degli altri, ma nell'unico contesto in cui ciò poteva accadere ed essere accettato dagli altri (in primis dalla Francia), il contesto europeo. Il preambolo della Costituzione spagnola del 1978 è ancora più essenziale quando dice che quel che si vuole è "instaurare" la giustizia, la libertà, la sicurezza. E tuttavia in quel verbo, "instaurare", c'è la rottura più palese con il precedente regime franchista e c'è quindi il senso del ritorno alla democrazia. La stessa Costituzione francese del 1946 si avvale del preambolo per segnalare la rottura che con essa si realizza. Basta l'incipit per capirlo: "All'indomani della vittoria il popolo francese proclama di nuovo che ogni essere umano.....".

Sullo sfondo di questi esempi, che ci aiutano a capire il senso dei preamboli e l'uso conseguente che ne viene fatto, avviciniamoci ora a quello della Costituzione Europea e cerchiamo di capire quale ne è il messaggio e quali sono i perché dello stesso messaggio. Si tratta di un preambolo lungo, e da questo punto di vista somiglia di più a quelli dei Trattati. Ma i suoi contenuti sono piuttosto quelli che caratterizzano i preamboli delle Costituzioni, soprattutto per un carattere che a questo punto è anche per noi facile da riconoscere: in esso i riferimenti al passato sono non meno densi di quelli al futuro. Non solo, quindi, intenzioni comuni, ma in primo luogo ragioni risalenti alla storia che si intrecciano con tali intenzioni e danno loro la forza del portato di una pre-esistente comune identità.

Il preambolo si articola in cinque paragrafi essenziali: il primo paragrafo è tutto sul passato e sull'eredità positiva che esso ha lasciato all'Europa: si tratta del patrimonio “culturale, religioso e umanista” dal quale hanno tratto origine “i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona umana, la democrazia, l'eguaglianza, la libertà e lo stato di diritto”. Il secondo paragrafo si apre ancora con il passato - le amare esperienze di divisioni da cui si è tratta la lezione dell'unità - e ne fa emergere un cammino che l'Europa deve continuare a percorrere in vista di finalità da perseguire. E' il cammino già in corso di “civiltà, progresso e prosperità, attento anche ai più deboli e ai privi di mezzi”, che va proseguito rendendo più democratica e più trasparente la vita pubblica e operando per la diffusione della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo. Il terzo indica i tratti risalenti al passato che tutti vogliamo conservare, le nostre identità e le nostre storie nazionali, e allo stesso tempo il futuro che vogliamo costruire all'insegna di un “destino comune” che trascenda le nostre antiche divisioni. Il quarto enuncia conseguentemente l'ossimoro in cui la nostra storia e le nostre ambizioni ci portano a identificarci - l'essere uniti nella diversità- e vede in ciò la *chance* migliore di far valere i diritti di ciascuno, ma anche di esercitare le responsabilità che abbiamo verso le generazioni future e l'intero pianeta, consapevoli di rappresentare, nel pianeta, un'area privilegiata per le speranze dell'umanità. Il quinto paragrafo, aggiunto prosaicamente da ultimo per corrispondere alle ansie burocratiche di Bruxelles, ribadisce la continuità con i precedenti Trattati e con il c.d. “acquis” comunitario.

Qual è, dunque, il significato di tutto questo, se si pensa che quasi nulla c'è che non ritorni poi, in forme e in sequenze diverse, negli stessi articoli della Costituzione? Il significato è duplice: far capire che quello che si sta facendo è qualcosa di più di un Trattato, perché non ci si limita a enunciare fini comuni per il futuro delle parti stipulanti, ma le ragioni profonde di unità che esse hanno nel loro passato e che le legano in una identità comune, l'identità europea, che va oltre le loro sciagurate divisioni. E allo stesso tempo dimostrare a coloro che ritengono le diversità troppo forti perché si possa arrivare a una Costituzione, che la loro posizione è sbagliata, perché le diversità ci sono, ma esse stesse concorrono all'identità comune, la caratterizzano e ne sono attraversate, cosicché possiamo essere

anche meglio di altri e meglio di altri rappresentare un modello per un mondo nel quale le diversità sono destinate a convivere e a diventare partecipi di comunità solidali. Un critico malevolo può leggere in ciò il rimpianto per un mondo eurocentrico che da tempo è scomparso e quindi le illusioni di un'Europa che dipinge se stessa e il proprio possibile ruolo in termini diversi da quello che la realtà suggerisce. Quel critico avrebbe le sue ragioni, perché è vero che la rapsodia del preambolo trova non poche smentite nei comportamenti effettivi di diversi europei. E tuttavia la rapsodia non è campata in aria, trae anzi origine in sentimenti e valori tanto reali e profondi da aver alimentato sin dall'inizio la costruzione europea, consentendole di progredire nel tempo nonostante il ripetersi di quei comportamenti. La lezione magistrale di Federico Chabod è sempre davanti a noi nel ricordarci che "l'idea di Europa" ha una storia lunga e cangiante, sempre e comunque segnata dalla progressiva conquista di modelli di vita, di organizzazione sociale e di ricchezza di diritti che anche in un mondo non più eurocentrico abbiamo ragione di rivendicare come una luce di perdurante speranza non soltanto per noi europei.

Altro non vi sarebbe da dire, se non fosse per la questione dalla quale siamo partiti, la disputa sulla non menzione, nel preambolo, delle radici cristiane. La disputa, per la verità, è stata accesa più in Italia (e in Polonia) che nel più ampio concerto europeo. Poiché del preambolo si discusse dopo la definizione dell'articolato, a quel punto le confessioni religiose vedevano già soddisfatte le richieste che avevano avanzato unitariamente, e in particolare il riconoscimento dello status conferito a ciascuna dagli ordinamenti nazionali, nonché quello del loro speciale contributo nel dialogo sociale e con le istituzioni.

In più, già nella proposta iniziale di preambolo c'era il richiamo ai valori non solo culturali, ma anche religiosi, che nella Carta dei diritti, approvata due anni prima, era stato respinto per l'opposizione francese. Nel clima che ne conseguiva, la battaglia per la menzione delle radici cristiane non riuscì veramente ad accendersi, fu condotta dagli italiani e dai polacchi, ma non si ebbe mai l'impressione che potesse essere vinta. Prevalse anzi l'idea che, se si fosse forzata la mano, si rischiava di mettere a repentaglio il consenso costruito, non senza difficoltà, attorno alle acquisizioni già menzionate a beneficio di tutte le religioni.

Ma c'è da chiedersi, sulla base dell'analisi sin qui fatta del preambolo e del suo significato, se in ogni caso ne valeva la pena. In esso il passato non è mai reperto, pura fotografia della storia, è sempre funzione del presente e del futuro che ci permette di costruire. In questa chiave che cosa avrebbe aggiunto la menzione delle radici cristiane, quando la loro migliore proiezione nel presente e nel futuro è già manifestata da quegli inviolabili e inalienabili diritti della persona umana, indicati come eredità di cui oggi l'Europa è custode e beneficiaria, e da quel dialogo con tutte le religioni, di cui proprio la cristianità si è resa in questi anni antesignana e protagonista? Menzionate nello stesso contesto, e quindi nella stessa chiave di passato che si proietta nel futuro, le radici cristiane non avrebbero finito per auspicare una Europa soltanto cristiana e quindi in patente contraddizione con quella convivenza e collaborazione fra le religioni in nome della pace e della tolleranza che la cristianità sta nobilmente perseguendo?

Chiudo con queste domande. E le lascio alla riflessione dei lettori.