

# DOSSIER EUROPA

UNIONE EUROPEA

SETT. 2003 - N. 32

COMMISSIONE EUROPEA



## Sei mesi per l'Europa

ROMANO PRODI GIANFRANCO FINI  
FRANCO FRATTINI RENZO IMBENI GUIDO PODESTÀ  
FABRIZIO BARCA GIUSEPPE DE RITA  
ANDREA MONORCHIO TITTO BOERI  
GUIDO TABELLINI MICHELE TIRABOSCHI  
GIAN MARIA GROS-PIETRO MASSIMO PONZELLINI  
LUIGI PAGANETTO ILVO DIAMANTI



MARZIO BARBAGLI ADRIANO DE MAIO  
MAURIZIO DECINA GIANFRANCO DIOGUARDI  
PAOLO PROSPERINI FRANCESCO CLEMENTI  
BORIS BIANCHERI LUCIO VILLARI FERDINANDO SALLEO  
GIUSEPPE TOGNON STEFANO CECCANTI  
WILLEM F. DUISENBERG VLADIMIRO GIACCHÉ  
JACQUES DELORS JÜRGEN HABERMAS





# Sommario

## LA PRESIDENZA ITALIANA

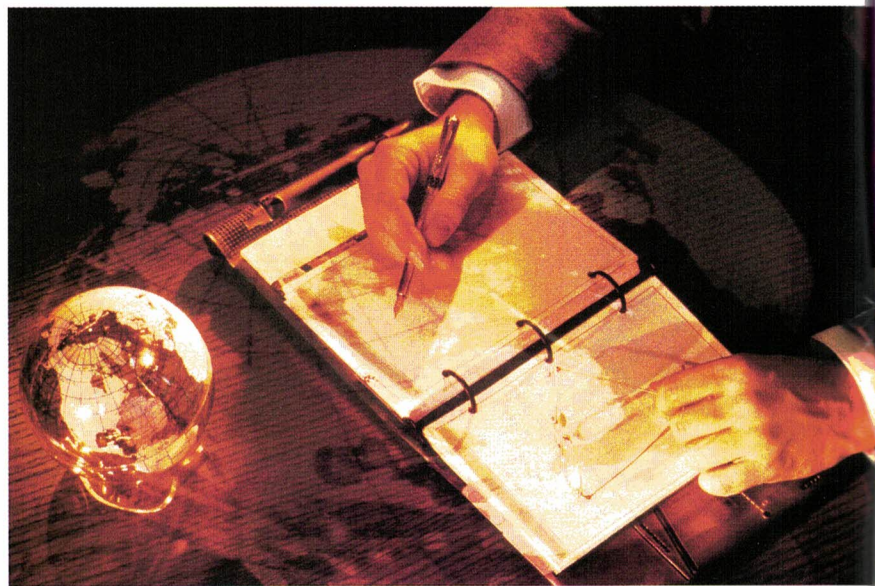
I risultati della Convenzione e il Semestre, di <i>Romano Prodi</i>	6
Comunità di valori e diritti, di <i>Gianfranco Fini</i>	9
L'Unione nel mondo, di <i>Franco Frattini</i>	10
L'Europa e gli altri, di <i>Renzo Imbeni</i>	12
Tocca a noi!, di <i>Guido Podestà</i>	14

## I TEMI DELL'AGENDA

Il pilastro della coesione, di <i>Fabrizio Barca</i>	18
Il valore dell'integrazione, di <i>Giuseppe De Rita</i>	21
Risorse da pianificare, di <i>Andrea Monorchio</i>	24
Una politica comune, di <i>Tito Boeri</i> e <i>Guido Tabellini</i>	27
Obiettivo primario: l'occupazione, di <i>Michele Tiraboschi</i>	29
Creare le "strade" giuste, di <i>Gian Maria Gros-Pietro</i>	32
Per crescere meglio, di <i>Massimo Ponzellini</i>	35
Un mercato più aperto, di <i>Luigi Paganetto</i>	38
Paura dell'europeo, di <i>Ivo Diamanti</i>	40
Le nuove famiglie, di <i>Marzio Barbagli</i>	42
La centralità dell'innovazione, di <i>Adriano De Maio</i>	45
Ricerca: poca e per pochi, di <i>Maurizio Decina</i>	48
La sfida del sapere, di <i>Gianfranco Dioguardi</i>	51



## 4 LA PRESIDENZA ITALIANA



## 16 I TEMI DELL'AGENDA





# DOSSIER EUROPA

## SETTEMBRE 2003

# 60

## VERSO LA COSTITUZIONE

### VADEMECUM

Come funziona una Presidenza a cura di <i>Paolo Prosperini</i>	54
- Che cos'è la Presidenza	54
- Le Funzioni	54
- Gli Attori	56
- I rapporti con le altre Istituzioni	58

### VERSO LA COSTITUZIONE

Un testo innovativo, di <i>Francesco Clementi</i>	62
Un evento molto atteso, di <i>Boris Biancheri</i>	65
Le "Carte" della democrazia, di <i>Lucio Villari</i>	68
L'Atlantico più largo?, di <i>Ferdinando Salleo</i>	70
Costituzione e popolo, di <i>Giuseppe Tognon</i>	76
I valori e i principi, di <i>Stefano Ceccanti</i>	80
La forza dell'euro, di <i>Willem F. Duisenberg</i>	83
Osare di più, di <i>Vladimiro Giacché</i>	87
La Grande Europa, di <i>Jacques Delors</i>	89
Per diventare protagonisti, di <i>Jürgen Habermas</i>	94



# 53

## VADEMECUM



### DOSSIER EUROPA - N. 32 SETTEMBRE 2003

**Direttore:**  
Pier Virgilio Dastoll

**Segreteria di redazione:**  
Alessandra Bacchetti

**Direttore responsabile:**  
Roberto Santaniello

**Consulenza redazionale:**  
P.R.C. s.r.l.  
Via Germanico, 197 00 - 192 ROMA  
Tel. 063243010 - 063215923 Fax 063242857  
E-mail: segreteria@prcsrl.com  
www.prcsrl.com

**Realizzazione grafica:**  
P.R.C. Valentina Rendina

**Direzione e amministrazione:**  
Via IV Novembre, 149 - 00187 Roma  
Tel. 06699991

"Dossier Europa" è edito dalla Rappresentanza in Italia della Commissione europea. Le opinioni e i giudizi espressi dai collaboratori esterni non riflettono necessariamente la posizione dell'editore.

Questo numero di "Dossier Europa" è stato realizzato nei mesi che hanno preceduto l'apertura del Semestre di Presidenza italiana.

Spedizione in abb. postale 70% filiale di Roma Tribunale di Roma n. 552 del 3.11.1987

**Selezioni:**  
La Cromografica

**Stampa:**  
Union Printing Viterbo



# I valori e i princìpi

La religione ha creato fattori di coesione e dialogo, ma anche guerre e gravi fratture.

di STEFANO CECCANTI

### **Premessa: un conflitto simbolico, ma non per questo meno importante**

Il dibattito sulla Carta dei diritti proclamata al vertice di Nizza nel 2000 ci aveva già rivelato che, affrontando la questione dei valori, il punto forse più scabroso era quello relativo alle religioni, al loro ruolo passato, presente e futuro nella costruzione dell'Unione europea. Un'impressione confermata ora dalle vicende della Convenzione.

Il contenzioso è più simbolico che contenutistico, ma nel diritto e nella politica non bisogna mai sottovalutare gli elementi simbolici, che rivestono un'importanza fondamentale, soprattutto nei documenti costituzionali.

Inoltre non va sottovalutata la effettiva complessità storica e sociale del problema. Storica giacché le religioni, il loro pluralismo, le stesse credenze anti-religiose e irreligiose, sono state fattore di coesione, di dialogo, ma anche di guerre e di gravi fratture laddove si sono poste sotto il segno dell'esclusivismo. Anche il cristianesimo, che pur pone il pluralismo al cuore di Dio (la Trinità) e della Rivelazione (quattro sono i Vangeli).

Sociale, giacché i confini di oggi non sono più quelli fissi tra credenze e non credenze, ma emergono infinite sfumature (credenti non praticanti, praticanti selettivamente credenti, forme di sincretismo) di non facile lettura e riconducibilità a un quadro comune condiviso. Non è facile realizzare un compromesso alto, simbolicamente significativo, che rispecchi la realtà e che la indirizzi in una direzione tale da valorizzare la dignità dell'uomo nel dialogo reciproco, quale è il compito di un testo costituzionale.

### **1. Non sopravvalutare le distanze: un modello condiviso esiste**

Se adottiamo una prospettiva di largo respiro, vediamo in realtà che c'è un modello occidentale di ruolo delle religioni, di libertà religiosa in senso ampio che si riflette nei documenti internazionali, come la Dichiarazione universale del 1948 e la

Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa: esso per un verso tende a deconfessionalizzare gli Stati e per altro a riconoscere il valore pubblico delle realtà religiose liberamente sostenute dai cittadini. Un modello che si è espanso in Europa con un grande successo dopo aver riguardato soprattutto l'America. Sono state seriamente intaccate sia le residue zone di confessionalismo (Spagna, Portogallo, Italia) sia quelle particolari esperienze in cui alla separazione tra Stato e confessioni religiose era stato dato un carattere ostile, come in Francia, nell'idea che la religione dovesse essere solo un fatto individuale e privato. Questa convergenza è maturata anche per l'evoluzione della Chiesa cattolica con particolare forza nella svolta segnata dal Concilio Vaticano II: non è un caso se, dopo di esso, molte delle principali esperienze di democratizzazione sono maturate in paesi cattolici, come rilevato dal politologo Samuel Huntington. La Chiesa cattolica si è così ricongiunta alle confessioni protestanti, in cui il "libero esame" della Scrittura si svolgeva tradizionalmente in raccordo col potere legittimo, senza quindi cadere





in forme di fondamentalismo anti-statale. Caso mai il problema persiste per le Chiese ortodosse, a cominciare dalla Russia, dove questa forma di lealismo diventa a tal punto connubio con le istituzioni statali, da portare tali Chiese ad una subordinazione compensata da vantaggi confessionalistici.

Si può certo fare un'obiezione a una ricostruzione così omogeneizzante che, pur vera, non ci spiegherebbe bene i nostri problemi attuali. È altresì vero che le Costituzioni dei paesi membri sembrano ancora molto diverse tra loro, dal Nord Europa dove ci sono ancora Chiese di Stato, ai paesi concordatari come il nostro, a quelli che invece hanno una separazione più marcata. Le differenze della storia non si cancellano in pochi anni, né in pochi decenni. In realtà, però, l'obiezione non è ben centrata: se teniamo ferma la dimensione di lungo periodo e anche la compenetrazione degli ordinamenti, garantita in particolare dalla Corte di Strasburgo che giudica sul rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le diversità residue non vanno sopravvalutate. La presenza di Chiese di Stato è un dato più formale che sostanziale, non significa che vi sia nella realtà della legislazione un sistema di forti privilegi rispetto alle altre confessioni e comunque il trend storico va verso la separazione, come ha fatto la Svezia nel 2000 quando ha separato la Chiesa luterana dallo Stato. Lo si capisce bene se si dà centralità, come si deve, ai Preamboli e alle Prime parti delle Costituzioni con gli elenchi dei diritti, senza sopravvalutare qualche relitto storico che può essere rimasto nei testi per mo-

tivazioni storico-culturali. Ci sono due sole eccezioni: il Preambolo della Costituzione irlandese che comprende un richiamo al dogma trinitario cattolico con alcune conseguenze a livello di testo (come il giuramento del capo dello Stato "in nome di Dio onnipotente") e la Costituzione greca che comprende anch'essa richiami alla Trinità e definisce la confessione ortodossa come "dominante". L'Irlanda è però in forte evoluzione socio-culturale, come si è visto anche dal recentissimo referendum sull'aborto, e la Grecia ha dovuto fare i conti con varie condanne di Strasburgo e pressioni dell'Unione europea: ultima quella che sta portando a eliminare dalla carta di identità il riferimento alla chiesa di appartenenza. Viceversa il richiamo a Dio nel Preambolo tedesco (come in quello svizzero), anche se può sembrare stridente con la laicità contemporanea, ha il significato di unità tra cattolici e protestanti, di superamento delle guerre di religione, non ha una valenza confessionalistica. Anche La Pira avrebbe voluto una formula simile per l'Italia, ma ritirò di buon grado la proposta quando si accorse alla Costituente che essa lacerava anziché unire. Non ha quindi torto chi si oppone ad un inserimento del richiamo a Dio nella Carta dei Diritti, ma non perché Dio vada relegato ad una dimensione privata, cosa che nessun credente accetterebbe e che impoverirebbe anche il dibattito pubblico complessivo, quanto perché la dimensione pubblica della religione non va identificata con lo Stato; credere in Dio è anche un fatto pubblico, ma non è assumibile dallo Stato.

## 2. L'ostacolo francese: persistono serie tracce di separazione ostile

Il vero intralcio, a parte i citati residui di impostazioni confessionalistiche, sembra essere proprio costituito dalla Francia, dove sopravvive in parte una mentalità di separazione ostile verso il fatto religioso. Com'è noto, nella Carta dei diritti l'ex-Premier Jospin (in accordo col Presidente Chirac) fece togliere il riferimento all'"eredità religiosa" sostituendola col "patrimonio spirituale" che, limitandosi a un rapporto tra il singolo e Dio, tende ad escludere il ruolo delle confessioni religiose, delle Chiese, come se, ad esempio, si potesse parlare di diritti politici non parlando dei partiti. Pochi sanno, però, che il seguito della polemica in Francia, contestando Jospin e Chirac, è stato guidato da due riviste, la cattolica «Témoignage Chrétien» e la protestante «Réforme», entrambe, ma soprattutto la prima, vicine all'area politica so- ►







cialista tant'è che l'appello «Jospin non avere paura delle religioni» ha come firma più prestigiosa quella di Jacques Delors. E se qualcuno volesse cercare su Internet traccia di questo dibattito troverebbe il tutto su un sito non ecclesiastico, ma su quello del partito socialista spagnolo, dove si parla di necessità di una «laicità inclusiva» per l'Europa.

In fondo era quanto auspicava l'allora Presidente del Consiglio Alcide de Gasperi nella settimana sociale dei cattolici italiani del '45 su "Costituzione e costituente", dove contrapponeva a un'"atmosfera ossigenata", che portava a proposte confessionaliste inaccettabili per la nuova Carta, l'esigenza di "cercare una via di mezzo fra quelle che possono essere le aspirazioni di principio e le possibilità di azione" quando si tratti "di dover fissare una pratica di convivenza civile" per tutti, con una pedagogia bidirezionale, capace di far capire ai credenti della Chiesa socialmente maggioritaria che alcune loro richieste erano storicamente errate e ai non credenti che altre esigenze fatte presenti dalla Chiesa avevano un valore per tutti. Non a caso l'articolo 7 sulla costituzionalizzazione del Concordato fu approvato anche coi voti comunisti, garantendo la pace religiosa, per essere poi superato consensualmente negli anni '80, rispondendo (sia pure non del tutto) alla mutata coscienza civile, alla vita effettiva della Costituzione e all'evoluzione conciliare della Chiesa.

Nelle situazioni di conflitto tra valori il diritto non può ambire sempre all'"esprit de système", deve procedere per tentativi, all'insegna della prudenza, conscio della propria limitatezza (altrimenti c'è una corsa a radicalizzare le posizioni da cui tutti usciamo

sconfitti) e della creatività, trovando compromessi alti tra le tesi in conflitto sia nelle motivazioni sia nelle soluzioni concrete.

### 3. Cosa manca alle proposte di Giscard: un compromesso prima asimmetrico, poi al ribasso

Nonostante la sua grande esperienza politica, col testo del Preambolo Giscard d'Estaing non è stato all'altezza di esempi come quelli di La Pira e di de Gasperi, non ha praticato le virtù della prudenza e della creatività, ma ha scritto ciò che già all'inizio aveva in mente, indipendentemente dai confronti intervenuti. È vero che alcune proposte di emendamento erano confessionalistiche, come quelle che affermavano *tout court* che le radici giudaico-cristiane sono comuni, senza richiamare anche altre tradizioni religiose e le componenti laiche. È vero che ora compare la parola "religiose" e non soltanto "spirituali".

Ha stupito però l'asimmetria della prima bozza, per cui la componente laica vedeva citata col nome proprio la filosofia dei Lumi (ma anche per essa vale l'obiezione che è ambigua, che è sorgente sia di aspetti negativi sia di guerre, che si fa valere contro i nomi propri delle religioni), mentre le confessioni erano richiamate come genere senza indicazioni specifiche. A questo punto la seconda bozza ha sciolto l'asimmetria al ribasso: parlando in modo generico di radici religiose e laiche, cioè togliendo il riferimento esplicito ai Lumi. La soluzione è certo più convincente della precedente. Tuttavia mi chiedo se non sia più convincente una simmetria "al rialzo" citando per nome proprio tutte le principali esperienze religiose e laiche (Islam compreso), magari aggiungendo anche dello sforzo di ciascuna per superare il proprio esclusivismo. È questo ciò che costituisce la vera radice comune dell'esperienza europea contemporanea, che merita di essere valorizzato contro ogni possibile scorciatoia fondamentalista e che esprime la ricerca di convergenze verso il comune valore riassuntivo della dignità della persona umana.

Il tentativo di compromesso c'è, ma come per l'architettura istituzionale Giscard non ha volato alto come avrebbe potuto, pur con le importanti correzioni finali. Le difficoltà oggettive non possono essere un alibi su nessuno dei due terreni, come ha ricordato anche di recente il Presidente Prodi.

---

STEFANO CECCANTI. Professore di Diritto Pubblico Comparato nelle Università di Bologna e di Roma "La Sapienza".