



Osservazioni sul programma di governo dell'Unione. Profili istituzionali, europei e internazionali

di Umberto Allegretti

Pubblicato in "ASTRID-Rassegna" n. 4 del 2006

Queste parti del programma - sulle quali si formulano osservazioni limitate ai punti che si ritengono più rilevanti e per la cui più accurata motivazione si rinvia agli studi esistenti, riservando ad altra occasione l'esame della parte sull'amministrazione e di quella sulla giustizia, sebbene siano degne di osservazioni attente - ad avviso di chi scrive sono da giudicare corrette e nell'insieme appropriate. Esse meritano sottolineature, precisazioni, diffusione nel dibattito, assieme ad alcune poche notazioni critiche.

1. Nella parte dedicata alle istituzioni interne, raccogliendo le formulazioni politiche e dottrinali più garantiste espresse in questi ultimi anni, la difesa dei valori e dell'ordinamento costituzionale è indicata come un valore primario ed enunciata con fermezza; correlativamente la riforma costituzionale approvata dal parlamento è totalmente respinta nel merito e nel metodo, mentre con uguale fermezza si dichiara di appoggiare il referendum costituzionale.

Giustamente si esclude in maniera espressa la possibilità per il futuro di una "grande riforma costituzionale", dichiarandosi che "non ce n'è bisogno" e che le proposte di miglioramenti istituzionali "si possono realizzare in larga parte con legge ordinaria" e, se necessario, con la modifica di alcune (alcune soltanto) disposizioni costituzionali, le quali - si precisa correttamente - saranno effettuate con leggi di revisione specifiche e puntuali. E si dichiara che, poiché ogni riforma costituzionale richiede il consenso di una gran parte del Paese, una volta "respinta la riforma costituzionale del centrodestra" si proporranno "nuove modifiche solo dopo la revisione dell'art. 138 della Costituzione, revisione dichiarata "prioritaria", e che dovrà disporre un elevamento della maggioranza richiesta in seconda approvazione (non si dice di che entità, non impegnandosi dunque a che ammonti in ogni ipotesi ai due terzi); dovrà inoltre prevedere la possibilità che si dia sempre luogo a referendum e precisare la necessità che quest'ultimo si svolga con votazioni distinte per ogni istituto modificato.

Normalmente la riforma del centrodestra è con sufficiente chiarezza condannata principalmente perché porta alla "dittatura della maggioranza", esautorando a vantaggio assoluto del primo ministro il Parlamento e il Presidente della repubblica. Felicemente abbandonando tentazioni spesso presenti anche in seno al centrosinistra, si mette chiaramente da parte tutto ciò che si ispirava all'elezione diretta del presidente del consiglio come pure le cosiddette norme antiribaltone, si limita il rafforzamento del governo all'introduzione della sfiducia costruttiva e del potere del presidente del consiglio di revocare i ministri, oltre alla previsione di idonee leggi elettorali, per le quali non si precisa il sistema da adottare (ma che si vogliono comunque non rivolte al solo interesse della maggioranza), e si circoscrive la

posizione della questione di fiducia, omettendo infine ogni potere di provocare lo scioglimento automatico del Parlamento.

Si aggiunge, in una linea molto corretta, che “il rafforzamento dell’esecutivo richiede un parallelo rafforzamento delle garanzie costituzionali e del ruolo del Parlamento”, e conseguentemente si propone di attuare, con le leggi di revisione da approvarsi alle condizioni già dette, l’innalzamento del numero dei voti necessari per l’elezione del presidente della repubblica come pure dei presidenti delle due camere (da ricondurre a nomine concordate in vista del ricupero di una loro funzione imparziale). Si raccoglie la proposta, sempre finora scartata malgrado gli esempi in tal senso delle altre democrazie, di deferire alla Corte costituzionale il compito di decidere su ricorso le controversie relative all’elezione e alle condizioni di eleggibilità dei parlamentari e dei membri del governo - che se esistente prima, avrebbe con sicurezza portato alla dichiarazione di ineleggibilità di Berlusconi; come pure quella di aprire all’opposizione la via della Corte sulle leggi che si assumano aver violato le norme costituzionali sul procedimento legislativo. E si avanzano altre fondate proposte di rafforzare i poteri delle opposizioni in parlamento e di limitare l’abuso di poteri governativi quali i decreti legge.

Sono meno convincenti le proposte sull’ordinamento regionale, nella parte che si affida a riforme costituzionali (più sottoscrivibili le altre parti, che si richiamano a riforme da attuarsi in via legislativa o amministrativa). Appaiono pacifiche le modifiche miranti a restituire allo Stato maggiori competenze su materie (come le reti di energia e di trasporto e l’ordinamento delle professioni) sulle quali l’espansione dell’autonomia regionale realizzata con il nuovo titolo V approvato a suo tempo dal centrosinistra era andata troppo oltre, e lo stop all’espansione ulteriore sulla salute e la scuola prevista dalla cosiddetta “devolution”, da ritenere pericolosa per la tenuta dello stato sociale e per la sua uguale diffusione sul territorio. Ma due punti del programma contengono importanti omissioni (e in realtà problematici peggioramenti) rispetto a ciò che era prefigurato nella bozza che aveva circolato in periodo poco precedente alla diffusione del programma.

La prima omissione riguarda la pur accoglibile previsione della clausola generale che - in luogo della fantomatica formula dell’interesse nazionale molto sbandierata nella riforma della destra - dovrebbe consentire allo Stato di intervenire con legge nei confronti della competenze regionali “quando siano in gioco superiori interessi della collettività, o quando si debba garantire l’unità giuridica o economica del paese o garantire l’uguaglianza dei cittadini nell’esercizio dei diritti costituzionali”. Nella bozza tale nuova clausola era collegata all’abolizione della competenza concorrente e quindi al passaggio di questa da un sistema all’italiana a uno di tipo tedesco, generalmente ritenuto dalla dottrina giuridica meno gravido di inconvenienti. Ma quest’innovazione è stata ora soppressa e quindi la nuova clausola generale si aggiunge, e non sostituisce, il limite delle competenze concorrenti dati dai principi fondamentali dettati dallo Stato, perpetuando una delle fonti più gravi di conflitti tra Stato e regioni.

L’altra omissione, particolarmente grave, è quella della mancata precisazione del carattere da dare al futuro “senato delle autonomie”, giustamente previsto ma in termini così generici da lasciar supporre che esso possa ancora una volta (similmente a come avviene nella legge di riforma del centrodestra e in altri progetti passati) non essere configurato come rappresentanza immediata dei consigli regionali, secondo la formula che trova luogo in altri ordinamenti e che è stata più volte dimostrata essere l’unica che può fare della seconda camera una genuina fonte di tutela delle autonomie e insieme di collaborazione delle stesse alla politica unitaria del paese. Difficile non domandarsi se l’abolizione dei precisi e in gran parte condivisibili principi che erano stati inclusi nella bozza a questo proposito non denoti che sono ancora all’opera nella maggioranza del futuro blocchi di interesse che impediranno una delle riforme più decisive per un corretto funzionamento dello Stato autonomistico.

2. Il quadro dell'intervento sulle questioni europee è ricco e complessivamente condivisibile, salve le considerazioni che seguono.

Pienamente positivo dev'essere il giudizio sulla centralità della politica europea per l'Italia e per l'azione di governo, che giustamente rovescia uno dei caratteri più perversi della politica della destra. Ed è pure importante che si argomenti che questo deve investire, insieme, la ripresa del processo di costituzionalizzazione dell'Unione, le politiche di allargamento, le politiche quotidiane dell'Unione, il suo ruolo nel mondo - che sembra visto come uno dei fini essenziali dell'Europa e prefigurato in direzione della pace, della cooperazione internazionale e del fronteggiamento degli indirizzi non accettabili propri in questa fase degli Stati Uniti d'America -.

Sul primo punto, va apprezzato che si precisi sia il rigetto di uno status quo identificantesi nel Trattato di Nizza con tutti i suoi limiti, sia l'accantonamento di ogni ipotesi di "nucleo duro" - altra cosa sono le cooperazioni rafforzate, giustamente ritenute praticabili, e che tuttavia come si sa, non bastano ; che si preveda che la Costituzione venga sottoposta a un referendum su scala europea nel 2009; che ci si pronunci in favore dell'adozione fin da subito delle riforme istituzionali praticabili senza un nuovo trattato, quali l'istituzione immediata del ministro degli esteri europeo e l'accantonamento del diritto di veto sulle decisioni di politica estera dell'Unione; come pure sono da sostenere i propositi espressi per la condotta dell'Europa nelle relazioni e in seno alle istituzioni internazionali.

Tuttavia il programma non si inoltra nell'individuazione del senso in cui dovrebbe andare, nella prospettiva del nostro futuro governo, la nuova Costituzione europea. Non basta, anche se utile, la proposta di una Conferenza economica e sociale, né la ipotesi di una maggiore europeizzazione delle politiche economiche. Bisognerebbe prevedere anche dei meccanismi deliberativi europei sugli standard dei diritti sociali dei cittadini europei (problema che pure il documento ha ben presente), che dovrebbero diventare anch'essi parte della complessiva politica dell'Unione la quale, in caso diverso, resterà fatalmente ancorata agli antichi caratteri di un'Europa puramente economica o, peggio, monetaria. E si lasciano desiderare propositi di norme più articolate univoche sul valore della pace e sulle politiche di pace.

Sull'allargamento, si colgono nel documento cautele che andrebbero rafforzate. A parte Romania e Bulgaria, è giusta la prospettiva di ammettere in futuro all'Unione i paesi dei Balcani occidentali; ma vanno sottolineate le condizioni rigorose e la prudenza nell'allargamento ad altri paesi, Turchia inclusa. La prospettiva plausibile è, per i rapporti con i paesi vicini, la "politica di vicinato" già immaginata dalla Commissione Prodi e va sostenuto il proposito di studiare più a fondo la questione dei "confini d'Europa", da considerare questione che va posta, con tutta probabilità, sul piano costituzionale.

Sulle politiche, è giusta l'enfasi sull'incremento delle risorse di bilancio e di quelle, in particolare, assegnate ai fondi strutturali e di coesione, come pure colpiscono positivamente gli accenni allo spinoso problema dell'armonizzazione delle fiscalità nazionali e la proposta di emissione di obbligazioni europee destinate a finanziare l'investimento. Ma come mai si tace sull'idea, che pure ha ripreso ad affacciarsi nelle stesse istituzioni comunitarie, di vere e proprie imposte europee, fra cui la tassazione delle transazioni finanziarie a breve e sui trasporti marittimi ed aerei?

Infine, sulla politica internazionale dell'Unione europea, oltre a quanto già detto, è tra l'altro commendevole una certa sottolineatura di politiche nella direzione della promozione della pace, come quella della istituzione di un "corpo civile di pace" e quella del rispetto delle norme restrittive sul commercio internazionale di armamenti.

3. Anche sui rapporti internazionali vi sono proposte che appaiono sottoscrivibili, sebbene siano talora bisognose di precisazioni, alcune di esse escono dal consueto innovando in direzioni giuste.

In primo luogo, si dichiara di mettere al centro di ogni scelta “un’applicazione rigorosa” dell’art. 11 della Costituzione e se ne traggono le conseguenze di adesione ai principi del ripudio della guerra, del multilateralismo, del multipolarismo (collegato al ruolo dell’Europa e rivolto a riequilibrare i rapporti transatlantici), della politica preventiva di pace, di equità e di giustizia internazionale, di cooperazione allo sviluppo al di là delle strettoie in cui quest’ultima è stata confinata dalla condotta di questo quinquennio di governo.

Tra gli strumenti di queste politiche, viene affermato che ogni partecipazione dell’Italia ad azioni internazionali deve avvenire nel quadro di deliberazioni delle Nazioni Unite, diverse dalla guerra, configurate come azioni di polizia internazionale e condotte con proporzione dei mezzi rispetto ai fini, e che il Parlamento dovrà autorizzare con distinte votazioni le spese per ciascuna azione. Il che, andrebbe precisato, significa la necessità di decisioni preventive del parlamento che autorizzino la missione esaminandone la legittimità, richieste dalla conformità al principio che informa l’art. 78 della Costituzione .

Sui problemi istituzionali dell’Onu, proseguendo in una linea già seguita dall’Italia, ci si esprime contro una politica di allargamento “oligarchico” del Consiglio di Sicurezza e a favore dell’impegno a usare del prossimo seggio a rotazione italiano per conto dell’Unione Europea. Va in direzione condivisibile anche la proposta di costituire in seno all’Organizzazione un Consiglio dei diritti umani e organismi consultivi interparlamentari e della società civile. Particolare risalto merita l’accoglimento di una proposta, da tempo sostenuta nel mondo della cooperazione e in sede scientifica, e che tocca un nervo scoperto dell’azione internazionale: la proposta del rafforzamento del ruolo delle Nazioni Unite, mediante l’istituzione di un Consiglio di sicurezza economico-sociale - meglio concepibile come Consiglio per lo sviluppo umano - destinato, fra l’altro, a dare “indirizzi”, e non a stare in semplice “collegamento” (come finora avviene) col Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale e l’Organizzazione mondiale del commercio, in modo da portare queste istituzioni all’interno del sistema vero e proprio delle Nazioni Unite e assicurandone così la conformità alle mete stabilite dall’Organizzazione, alla pace e allo sviluppo dei paesi del Sud.

Tutto ciò dovrebbe risultare basato sulla convinzione - che si sarebbe voluta trovare nel programma in termini più espliciti - che il problema fondamentale del mondo attuale è quello della relazione Nord-Sud e dei rapporti interculturali. Quest’impostazione, tra l’altro, rafforzerebbe le giuste ma forse ancora troppo sfumate proposizioni riguardanti il Mediterraneo, di cui correttamente si sostiene la centralità alla politica europea e a quella italiana nel contesto europeo, in funzione della quale si prevedono alcuni possibili strumenti politici, economici e finanziari (Banca del Mediterraneo). Manca nel programma un collegamento diretto fra la questione mediterranea e quella del ruolo del Mezzogiorno italiano, secondo orientamenti culturali che hanno avanzato l’idea che la rinascita di quest’ultimo dipende strettamente da un riequilibrio dell’Europa verso Sud; come pure non si trova espressamente la proposta di inserire i paesi delle sponde meridionale e orientale di quel mare nella politica di vicinato dell’Unione europea.