

La logica de "le due politiche" e la democrazia presa sul serio

Osservazioni a margine di un recente intervento del Ministro per l'Università e la Ricerca in ambito europeo.

di Stefania Ninatti
(3 luglio 2006)

1. I fatti

Ha diviso l'opinione pubblica e la stessa compagine governativa l'intervento del Ministro Mussi in sede europea (30 maggio 2006) che ha ritirato l'adesione dell'Italia alla Dichiarazione etica del 29 novembre 2005 [di cui si veda 2694a sessione del Consiglio dell'Unione europea tenutasi a Bruxelles il 28 e 29 novembre 2005, nel documento 15031/1/05 REV 1, pag. 12 ss]. Tale Dichiarazione politica è allegata al documento di formulazione del 7° Programma Quadro di Ricerca, sulle cui linee generali i 25 ministri si sono recentemente accordati prevedendo un finanziamento comunitario di circa 50 miliardi di euro per il periodo 2007-2013.

In discussione è un progetto di finanziamento per la ricerca - competenza comunitaria ex art. 163 ss. TUE - dove la ricerca, in parte, toccherà un tema eticamente sensibile, attribuzione tipica dello Stato membro: più specificamente si tratta della possibilità di finanziare anche progetti di ricerca su cellule staminali embrionali. In sede di formulazione del progetto alcuni Stati - fra cui l'Italia, la Germania, l'Austria, la Polonia la Slovacchia, Malta e in parte anche il Lussemburgo - avevano allegato allo stesso una Dichiarazione politica tesa a ribadire l'inammissibilità "del finanziamento di attività di ricerca che prevedano la distruzione di embrioni umani."

Ex art. 166 TUE, per l'adozione del programma quadro il Consiglio europeo e il Parlamento deliberano secondo la procedura di codecisione su proposta della Commissione previa consultazione del Comitato economico e sociale. Per quanto riguarda la complessa procedura di approvazione di un programma quadro di ricerca ex art. 166, si noti anche che ai commi 3 e 4 si prevede che i programmi specifici da attuarsi all'interno delle linee generali fissate dal programma quadro vengono approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. Il Parlamento europeo è intervenuto il 15 giugno accogliendo il provvedimento nella parte relativa al finanziamento delle ricerche con cellule staminali embrionali [Cfr. *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il Settimo programma quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013)*]. Per fine luglio - quindi in tempi brevi - si attende il voto del Consiglio europeo.

2. Il contesto italiano

In Italia, dopo l'emanazione della legge 40/2004 e il risultato del referendum del 12 e 13 giugno 2005 che riguardava anche la ricerca con le cellule staminali embrionali, la posizione giuridica in materia è che le sperimentazioni delle terapie cellulari possono avvalersi soltanto del recupero di staminali adulte e cordonali e non della soppressione di embrioni umani al fine di ricavarne cellule staminali embrionali. Così, appunto, risulta da una legge, peraltro confermata anche da un referendum - anche se si deve pur sempre considerare che il referendum è caduto per assenza del *quorum*, non per voto negativo, e dunque è difficile indagare la vera volontà popolare - della cui materia la Corte costituzionale ha sancito l'assoluta centralità, definendo la legge nr. 40 costituzionalmente obbligatoria stante la necessità di dare attuazione dalla Convenzione di Oviedo.

Condivisibile o meno, tale posizione è il risultato dell'utilizzo di procedure democratiche previste dalla nostra Costituzione che hanno consentito di definire anche in sede europea la posizione ufficiale assunta dallo Stato italiano e dal suo popolo in materia. Coerentemente con tale posizione, infatti, a fine novembre del 2005, il Governo allora in carica nella persona del Ministro Moratti, dopo aver consultato il Consiglio dei ministri, ha sottoscritto insieme ad altri Stati la Dichiarazione in esame che esprimeva una forte preoccupazione rispetto alla possibilità di impiegare fondi comunitari per attività che in alcuni paesi membri, fra cui l'Italia, sono vietate. Si noti, anche, che il Ministro Moratti, prima di procedere a sottoscrivere il precedente programma quadro (VI) aveva interpellato il Comitato nazionale per la bioetica che aveva espresso parere negativo sull'utilizzo delle staminali embrionali per fini di ricerca [cfr. CNB, seduta

plenaria dell'11.04.2003].

3. Il nuovo corso governativo a legislazione invariata e le conseguenze.

L'esistenza di posizioni legislative assai differenti in Europa su questo tema ha suscitato però nel Ministro Mussi la preoccupazione di non imporre agli altri Stati membri la nostra legislazione («lo mi sono semplicemente opposto all'esportazione della nostra legge nel resto d'Europa»), lasciando quasi intendere che la Dichiarazione resa nel 2005 comportasse una violazione dello spirito democratico e del rispetto delle diversità a livello sovranazionale. Più finemente, il prof. Amato, presidente della Commissione etica nonché ministro degli Interni, ha ribadito questa posizione affermando che l'Italia non può bloccare lo sviluppo dell'Europa. Dicendo ciò, peraltro, entrambi i ministri si sono affrettati a ribadire la volontà di non toccare la legge 40, cosa che non rientra nel programma di governo recentemente discusso davanti alla Camera.

La questione a questo punto si fa però assai delicata e l'intervento del Ministro italiano ha un peso non irrilevante, perchè l'Italia conta assai ai fini dei "numeri" della democrazia europea. Infatti, il progetto di programma quadro per essere approvato deve ottenere la maggioranza qualificata: così accade che, nel complesso e delicato sistema ponderato di votazione al Consiglio europeo, se l'Italia cambia posizione la soglia di blocco scende a 76 voti (dove invece è necessario superare i 90 voti per far cadere il progetto). Con l'Italia che vota secondo la dichiarazione politica del 2005, invece, si sale a 106 voti, sufficienti a bloccare il progetto e a farlo rimeditare nelle parti controverse.

Dunque, non si tratta tanto di posizioni personali del ministro o di parte del mondo politico italiano ma di questioni di un assoluto peso dal punto di vista del corretto esercizio democratico la cui caratura nel governo a due livelli si dimostra ancora una volta claudicante.

4. Osservazioni a margine. Le due politiche: quella interna...

Con l'intervento di Amato in sede di Commissione etica si è in un certo senso sanato ex post quel vizio di procedura che vorrebbe che il Ministro Mussi, quando siede in un consesso europeo o internazionale, non parli mai a titolo personale ma sempre all'interno delle linee generali dell'indirizzo politico concertato dal Consiglio dei ministri: alcuni esponenti del Governo avevano, infatti, inizialmente lamentato che Mussi si era mosso senza prima interpellare il CdM. Ora, almeno da quanto appare dalle dichiarazioni rese alla stampa, l'intervento di Amato sembra confermare, sia pur successivamente, che il Governo ha approvato l'operato del suo Ministro per ragioni di opportunità politica di stampo sovranazionale.

Si potrebbe altresì obiettare che la Dichiarazione di cui si tratta (e che è stata sconfessata dal Ministro) non ha alcun valore se non di segnalare quella che è la posizione politica dello Stato italiano rispetto al provvedimento in esame; in altre parole, ritirando la sottoscrizione non si sarebbe fatto altro che abolire qualsiasi riserva sull'atto. Coerenza vorrebbe, però, che all'azione del Ministro - il quale, secondo l'art. 94 della nostra Costituzione, si muove all'interno dell'indirizzo politico governativo - segua quella del Presidente del Consiglio il prossimo 25 luglio, quando dovrà votare l'approvazione del 7° Programma Quadro nella sede del Consiglio europeo.

Ma a questo punto si pone una ineludibile questione: può il Governo modificare in modo così sensibile le scelte del Paese senza prima ripresentarsi, anche solo per comunicare e giustificare la sua posizione, davanti al Parlamento italiano, visto che la legislazione vigente in Italia sul tema è così rilevante per l'opinione pubblica italiana? Altrimenti detto, il Governo può assumere posizioni differenti a livello comunitario e a livello nazionale, e se sì, con quale legittimazione democratica? E' banale ricordarlo, ma il Governo è espressione della maggioranza: su questo tema, che sappiamo basarsi su un voto trasversale, di quale maggioranza si farà interprete e rappresentante?

Certo, i Ministri coinvolti hanno sempre ribadito il sostegno alla legge 40/2004 e la volontà di intervenire solo a livello europeo, distinguendo dunque nettamente, e in parte correttamente, i due livelli di politica.

Anche in questo caso sorge tuttavia una domanda: fra le due posizioni - quella assunta a livello comunitario per cui si può fare ricerca sulle cellule staminali embrionali e quella espressa dalla legge 40 per cui ciò è vietato - quale godrebbe di *primauté*? Si potrebbe certo rispondere che il nostro Paese partecipa al finanziamento delle ricerche da noi vietate se queste sono compiute in Paesi esteri dove esse sono legittime mentre esse restano vietate da noi, in vigenza della legge 40 che le vieta, senza che con ciò si pongano problemi di gerarchia fra i due ordinamenti giuridici.

L'unico problema, forse, sarebbe quello del crearsi di discriminazioni a rovescio, cioè quel genere di discriminazioni per cui per colpa della legislazione del proprio Stato si è svantaggiati rispetto ad altri Stati: di conseguenza, noi non potremmo beneficiare di finanziamenti a cui noi medesimi contribuiamo senza con questo venir meno al dettato della legge nazionale [Cfr. Sentenza della Corte costituzionale nr. 443/1997].

5. ...e quella comunitaria

Se, dunque, la posizione del Governo è mossa solo dall'opportunità di non ostacolare l'evoluzione europea, difendendo sul piano interno l'impostazione di fondo della legge 40/2004, rimane il dubbio che la democrazia e il rispetto delle diversità non risultino ben servite da un tale comportamento. Guardando, infatti, l'attuazione del principio democratico a livello sovranazionale, la Dichiarazione del 2005, oggi ritrattata, risulta rispettosa della democrazia sia nazionale che sovranazionale, e dunque di una evoluzione nel senso più nobile dell'Europa. La democrazia, infatti, si nutre e prospera nel confronto fra diversi: "nel rispetto dei diritti fondamentali, vinca la maggioranza", si dovrebbe dire in democrazia. In altri termini, se la visione dell'Italia in Europa è minoritaria, il progetto che finanzia tali ricerche passerà senza ostacoli, se invece la posizione è gradita anche ad altri Stati - così da configurare il cd. blocco di minoranza - il progetto non riuscirà a passare (sempre che si accetti la premessa che la misura in esame non violi diritti fondamentali, caso in cui come è noto non vale più il puro principio di maggioranza ma occorre riflettere nei termini dei valori costituzionali da tutelare).

Questo è il bello della democrazia e, forse, qui si potrebbero anche muovere delle critiche più generali alla politica italiana in materia comunitaria che, tante volte, sembra più interessata a muoversi con la cd. maggioranza europea invece che a difendere la sua specificità anche a livello sovranazionale: in proposito è esemplare il Comunicato del ministro Amato del 13 giugno 2006, secondo cui "la rimozione della firma italiana dal documento (...) riflette motivazioni di ordine generale sull'opportunità di prendere parte a minoranze di blocco in sede europea, mentre non esprime alcun intendimento del nostro Governo di intervenire a modifica della nostra legislazione interna sulla materia."

Questo tipo di politica, se certo ha il pregio di velocizzare l'avanzamento dell'Europa, mina alla radice il carattere ideale dell'Unione europea, il cui motto suona "uniti nella diversità".

6. Soluzioni ad interim

E' certamente problematico distinguere le politiche nazionali e sovranazionali su un tema tanto delicato. Dal punto di vista democratico, allora, meglio sarebbe stato modificare la legislazione italiana - o almeno aprire una discussione in Parlamento - prima di intervenire a livello sovranazionale. Ci è stato giustamente insegnato che "la democrazia è una cosa complicata, guai a chi cerca di semplificarla più di tanto" [G. Amato, *Costituzione europea e Parlamenti*, Nomos, 2002, p.13] e le scorciatoie non sono vie consigliabili in un sistema democratico.

Quali potrebbero essere dei passi che si muovano su una strada più rispettosa del principio democratico?

- Ridiscutere in Parlamento la legge 40 e abolire il divieto di usare embrioni ai fini di ricerca, dopo di che il voto in ambito europeo sarà più che legittimo, direi dovuto. E, dunque, seppure con una legittimazione ex post, la via intrapresa dal Ministro Mussi sarebbe da accogliere.
- Sanzionare fin da subito, tramite sfiducia individuale, il ministro. Questo di solito (salvo il caso Mancuso) comporta che il Governo si schieri a difesa dell'operato del Ministro e minacci le dimissioni dell'intero Governo: dunque, un vizio patologico eclatante, di cui è difficile ipotizzare la realizzazione. Certo, la richiesta di sfiducia potrebbe almeno avere il pregio di far emergere la decisione del Governo su questa materia, visto che al momento gli interventi pubblici della compagine governativa si sono divisi e gli elettori non possono chiaramente intendere la reale posizione del Governo nel suo complesso sul tema in esame. Mancanza di trasparenza, si potrebbe dire, e dunque, ancora una volta, fine della democrazia.
- Perchè, infine, non usare più semplicemente un nuovo strumento, la riserva d'esame parlamentare, previsto *ad hoc* dalla legge comunitaria (l. 11/2005, art. 4)? Tale disposizione, riflettendo la rinnovata attenzione a livello comunitario per il ruolo dei Parlamenti nazionali prevede - seguendo il modello danese - l'intervento del Parlamento prima del voto del Governo in sede di Consiglio europeo per tutti gli atti normativi e altri rilevanti atti, fra cui quelli "che rivestono una particolare importanza politica, economica o sociale" (art. 3). Questa

sembra essere una via facilmente percorribile nel pieno rispetto del principio democratico e di legalità.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali