

Beatrice Draghetti*

Riforma costituzionale: un'occasione persa.

La lettura della proposta di riforma costituzionale approvata dalla Camera il 15 ottobre 2004 non sembra lasciare margini ad interventi puntuali di emendamento o 'riaggiustamento', poiché è la stessa impostazione generale della modifica a non essere accettabile. Emerge in particolare una tendenza alla personalizzazione del potere e del suo esercizio, attraverso una prevalenza dell'esecutivo, che al di fuori di ogni garanzia, equilibrio e bilanciamento, minaccia di produrre effetti distorsivi sul corretto funzionamento delle istituzioni, rispetto in particolare alla partecipazione democratica ed al ruolo di garanzia delle opposizioni. Anche a proposito della cosiddetta "devolution", bisogna riconoscere che il risultato a cui si è giunti è a un tempo assai modesto e potenzialmente pericoloso, poiché va a incidere direttamente, con l'apertura a discipline territorialmente differenziate in materie quali la salute e l'istruzione, sulla qualità della vita delle persone e delle famiglie, e minacciando dunque concretamente lo stesso principio costituzionale dell'eguaglianza.

Accolgo con sincero piacere l'invito rivoltomi da "Metronomie" di svolgere alcune riflessioni circa la riforma costituzionale che ha visto il Parlamento impegnato in questi mesi.

Credo infatti che ogni processo di riforma, ed in particolare le revisioni che riguardano la nostra Carta fondamentale, debba essere accompagnato da un ampio dibattito, in grado di coinvolgere una pluralità di soggetti non solo istituzionali e di produrre un consenso o un dissenso informato.

Sono convinta che il ruolo delle Autonomie Locali nel sistema istituzionale italiano - che l'importante stagione di riforme della fine degli anni '90 ha contribuito ad ampliare - richieda oggi un loro più significativo coinvolgimento nella definizione di un sistema costituzionale capace di innovare se stesso e al contempo di mantenere invariata sull'intero territorio nazionale l'esigibilità dei diritti.

Un ruolo che nella recente vicenda di riforma non è stato sempre correttamente concesso agli Enti locali ed alle loro rappresentanze, ma che credo vada ribadito nel vivace dibattito che si è aperto nel Paese.

Ritengo che il disegno della revisione costituzionale nei suoi obiettivi sia profondamente sbagliato. Non si tratta di differenziare la propria posizione relativamente ad alcuni articoli del progetto. L'intero impianto, l'impostazione generale della modifica costituzionale non sono accettabili.

* Presidente della Provincia di Bologna

Beatrice Draghetti

La lettura dell'articolato di riforma evidenzia una tendenza alla personalizzazione del potere e del suo esercizio attraverso una prevalenza del potere esecutivo, che al di fuori di ogni regola di garanzia, equilibrio e bilanciamento fra organi istituzionali, produrrà effetti distorsivi della corretta dinamica della democrazia rappresentativa, in particolare in relazione a due aspetti decisivi: la partecipazione democratica e il ruolo di garanzia delle opposizioni. Aspetti negativi che trovano senza dubbio una amplificazione nell'attuale situazione politica ed istituzionale in cui appaiono ampie commistioni fra il potere politico e i poteri economici e di persuasione mediatica.

La concentrazione di funzioni sul potere esecutivo minaccia inoltre direttamente due organi cardine nel nostro sistema costituzionale quali il Parlamento e il Presidente della Repubblica. Il disegno di riforma approvato prefigura una libertà vigilata del Parlamento ed una subordinazione della sua stessa funzione legislativa ai voleri del potere esecutivo. Inoltre, cosa sotto certi aspetti forse ancor più grave, interviene come mai fino ad oggi sul ruolo del Presidente della Repubblica, riducendo drasticamente i suoi poteri di garante della Costituzione e dell'ordine democratico, introducendo una figura di Presidente, sostanzialmente formale con un ruolo meramente notarile.

Uno dei grandi propositi che la riforma costituzionale si proponeva, accompagnato da una retorica da subito apparsa alquanto eccessiva, era quello di completare il percorso di definizione in senso federale dell'organizzazione dello Stato.

Purtroppo il Senato federale che emerge dal disegno costituzionale è un organo che non rappresenta le istituzioni del territorio.

Il sistema delle autonomie locali non è presente nel Senato, che quindi difficilmente saprà rappresentare con l'immediatezza che ci si prefiggeva le ragioni delle comunità territoriali.

Il nuovo e decisivo ruolo degli Enti locali nel rinnovato sistema costituzionale si riduce in una partecipazione senza diritto di voto di alcuni rappresentanti delle Autonomie e delle Regioni. Questo risultato dà ben chiaramente il senso e la dimensione del fallimento di questa riforma.

La promessa "rivoluzione federalista" tuttavia non si esauriva nel solo Senato federale. Vi era in tutte le dichiarazioni dei maggiorenti del governo un altro imprescindibile obiettivo, dalla cui realizzazione è dipesa a lungo la sopravvivenza dell'attuale esecutivo.

Dietro al termine "*devolution*", dal sicuro effetto mediatico, si nascondeva, almeno nelle intenzioni, la volontà di favorire l'affidamento delle decisioni che attengono ai principali diritti civili e sociali dei cittadini (salute, istruzione e sicurezza) quanto più vicino ai cittadini stessi, con la conseguenza di valorizzare quanto più possibile i centri decisionali locali e regionali. Il risultato a cui si è

giunti è, al di fuori di ogni partigianeria, da un lato assai modesto, dall'altro seriamente pericoloso. Si è infatti realizzato l'ampliamento della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in alcune materie quali l'organizzazione sanitaria e l'organizzazione scolastica.

Questo ampliamento, tuttavia, da un lato non risulta così significativo da mitigare le critiche che ho fin qui svolto alla riforma costituzionale, e dall'altro aggiunge un ulteriore motivo di critica, in quanto apre la possibilità alla realizzazione di sistemi e di discipline differenziate in ambiti così incisivi per la qualità della vita delle persone e delle famiglie e minaccia, in tal modo, l'universalità dei diritti civili e sociali e il principio costituzionale di eguaglianza nell'esercizio degli stessi.

Il richiamato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e delle norme generali in materia fissati con legge dello Stato non sembra sufficiente ad impedire questo effetto discriminante. Una riforma dunque insufficiente e preoccupante per la radicalità delle modificazioni che introduce.

Ne deriva una inquietudine come cittadini ancor prima che come amministratori: è in corso in questo Paese una delle più gravi crisi istituzionali della nostra storia costituzionale. E' questa una riforma che amplifica gli elementi di divisione e di egoismo territoriale. La storia del nostro Paese ci ha avvicinato ad una idea di federalismo declinato secondo i principi della pari dignità e delle pari opportunità.

Comunità di eguali, diverse per caratteristiche ma in cui i diritti avevano sembianze ed esigibilità comuni a tutti. Un federalismo di tipo cooperativo e solidale, in antitesi a una separazione tra Stato centrale e poteri locali che produrrebbe una lacerazione di quell'unitario tessuto di cittadinanza. Una solidarietà non generica, una solidarietà capace di tradursi in concreta perequazione, capace di farsi carico delle ancora troppe differenze che presentano le diverse aree del nostro Paese.

Si è deciso al contrario di promuovere un sistema competitivo fra Regioni basato sulla riduzione dei costi più che sulla qualità dell'offerta dei servizi.

Sembra perdersi definitivamente fra le righe dell'articolato di riforma costituzionale il concetto della cooperazione all'interno dello Stato fra istituzioni e fra comunità territoriali: l'idea che emergeva dalla legge 3/2001, dalla riforma del titolo V della Costituzione.

L'idea che un vincolo di solidarietà fosse la necessaria spina dorsale di ogni processo in senso federalista dello Stato.

Dentro a questa chiara logica cooperativa si poteva avviare un diverso quadro di aggiornamento del nostro ordinamento costituzionale, in grado di

Beatrice Draghetti

assicurare un utile e necessario miglioramento e completamento della riforma del Titolo V fatta approvare dalla maggioranza di centrosinistra al termine della passata legislatura.

Ammodernare alcuni aspetti della Costituzione è possibile ed opportuno, per scongiurare la tensione permanente fra istituzioni della Repubblica che l'attuale architettura istituzionale alimenta.

Per fare questo però è necessario consenso, condivisione, un discorso alto e grandi figure. Ma questo Paese sembra non conoscere il valore di percorsi che, nella pluralità delle opinioni, tendano a definire un terreno comune, un sistema di regole condiviso, senza la necessità di azzerare tutto ciò che una diversa maggioranza aveva fatto precedentemente. Vi è il ricorso ad una esasperazione del dibattito e la tendenza a "buttarla in politica". Viene proposta all'opinione pubblica la doppiezza di ogni cosa. Esistono ormai davvero un doppio diritto, una doppia idea di garanzie, una doppia Costituzione, una doppia idea di libertà. Ne consegue un processo di trasformazione della nostra Carta Fondamentale alternativamente di parte. Sembra impossibile sfuggire, ancorché su materie che attengono alle regole del nostro vivere in comunità, da un consolidato "modulo partigiano". L'alternanza politica, pur fuori da qualsivoglia idea consociativa, non può essere il motivo di una perenne tensione, con l'alternarsi inutile di riforme e controriforme.

Ci si nasconde dietro la banale indicazione circa l'impossibilità di riformare alcunchè se vincolati ad un impossibile unanimità. Davanti a ciò viene alla mente con malinconia la fatica sottesa allo sforzo meraviglioso fatto dai Padri costituenti, in una situazione politica di ben più marcata differenziazione. Bisogna recuperare quella tensione morale capace di sottrarre la definizione delle regole comuni dalla (sana) contrapposizione maggioritaria.

E' necessario capire che la posta in gioco è la possibilità di tramandare alle persone più giovani il significato più profondo di democrazia, è l'occasione di dare a loro un sistema costituzionale in grado di garantire ad ogni persona opportunità, diritti, futuro.

Sottrarre la Costituzione dalla strumentalizzazione politica, esaltarne i moderni contenuti e valori, valorizzare le esperienze virtuose di autogoverno delle comunità locali è una opera che chiede lo sforzo massimo delle nostre Istituzioni democratiche e di chi è chiamato ad amministrarle. La Provincia di Bologna farà la sua parte.