

Il parlamento di fronte al progetto di devolution

Andrea Morrone *
(3 dicembre 2002)

In questi giorni il Senato della Repubblica si appresta ad approvare il progetto di legge costituzionale sulla c.d. devolution. Il testo, com'è noto, nasce da un'iniziativa del ministro per le riforme Umberto Bossi. Dopo progressivi interventi di potatura, il progetto è stato infine approvato dal governo, e presentato al Senato il 22 febbraio 2002 (A.S. n. 1187). La discussione parlamentare, però, ha avuto un'accelerazione soprattutto negli ultimi giorni, dopo la decisione della maggioranza di procedere all'approvazione almeno in un ramo del Parlamento prima del varo della manovra finanziaria. Il dibattito politico che ne è scaturito, tuttavia, sta mostrando forti contraddizioni, non solo lungo l'asse maggioranza-opposizione, ma anche all'interno delle forze politiche di governo, all'interno delle quali non sono mancati i distinguo e le puntualizzazioni.

Il progetto di devolution – al di là delle finalità politiche, più o meno celate, che esso nasconde (su cui si rinvia alla serrata analisi di Luciano Vandelli, *Devolution e altre storie*, Il mulino, 2002) – non è affatto di facile interpretazione. Esso si limita a prevedere l'introduzione, dopo il quarto comma dell'art. 117 Cost., del testo seguente: «Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale».

Pur pensata quando la legge cost. n. 3 del 2001 non era ancora stata approvata, la novella deve ora essere discussa e apprezzata nel quadro delle disposizioni del nuovo titolo V.

La prima osservazione riguarda l'esplicita denominazione «esclusiva» attribuita alla potestà legislativa regionale. Viene recuperata una nozione che nella Costituzione non c'è, ma che è utilizzata dalla dottrina e contemplata dagli statuti speciali. L'art. 117.4 Cost., infatti, non usa questo termine, e la dottrina è divisa e sul nomen e sul significato da attribuire alla formula costituzionale. La competenza esclusiva del progetto è espressione di potestà legislativa analoga o differente rispetto a quella contenuta nel 4° comma? La collocazione sistematica potrebbe forse aiutare l'interprete. Nessun dubbio però – nonostante alcune voci emerse nel dibattito politico – che restano fermi i limiti stabiliti in generale dall'art. 117.1 Cost.

Cosa significa poi che le regioni «attivano»? Si tratta di una disposizione immediatamente devolutiva oppure la titolarità delle competenze si radica nel momento e per il fatto dell'attivazione regionale? Il predicato utilizzato e il contesto sistematico aiutano a chiarire che si tratta di una norma che ha lo scopo di rendere flessibile il testo della Costituzione. Nelle materie previste, l'ordine delle competenze dell'art. 117.2.3.4 Cost. è destinato a trovare definitiva sistemazione con l'attivazione delle regioni. E' la stessa Costituzione, in sostanza, che attenuerebbe la propria rigidità nelle materie devolute, come l'art. 123 Cost. consente allo Statuto di derogare alla regola dell'elezione diretta del Presidente della regione. Con una differenza, che emerge riflettendo sulla sostituzione dell'originario predicato «possono attivare» con «attivano» frutto di un «emendamento Storace». La prima rimette interamente la scelta in capo alle regioni, le quali possono attivarsi o non attivarsi. La seconda aggiunge un elemento di doverosità, nel senso che le regioni (tutte) normalmente lo faranno. Mentre nel primo caso il fatto dell'attivazione è incertus an e quando, nel secondo è certus an ma incertus quando. Anche così, però, l'emendamento non raggiunge lo scopo, non riuscendo a garantire doverosità, generale e contemporanea, dell'attuazione regionale. Non solo è esclusa qualsiasi mediazione da parte del Parlamento, ma non si prevede neppure un'intesa tra tutte le regioni prima che ciascuna, autonomamente, si avvalga del relativo potere. Il progetto non esclude un'attuazione regionale senza regole e «a macchia di leopardo». Esso recide qualsivoglia forma di integrazione o comunicazione tra i differenti livelli di governo. Lontanissimo è, però, questo modello di regionalismo differenziato da quello dello Stato autonómico spagnolo, dove l'ordine delle funzioni legislative, pur nella disponibilità delle comunità, passa attraverso scelte codecise (statuti approvati con legge delle Cortes).

La formula, nel richiamare la regione, non dice chi è che attiva: è il Consiglio o la Giunta o il Presidente della regione? E, ancora, l'attivazione va disposta con lo statuto oppure con legge regionale o addirittura con atto della Giunta? Questione non da poco. Certo, si potrebbe ritenere che la definizione delle funzioni non sia materia statutaria, perché ad esso spetta la «forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e perché le competenze sono individuate nell'art. 117 Cost., sicché sarebbe la legge in primo luogo a svolgere il nuovo quinto comma. Nel

rispondere, tuttavia, non dovrebbe trascurarsi che la particolare natura dello statuto, rispetto alla legge, offrirebbe la garanzia di sottrarre la scelta all'attrazione integrale del principio di maggioranza.

Quanto alle materie, si propone una sorta di organizzazione autarchica di taluni settori amministrativi aventi una rilevante vocazione nazionale: sanità, istruzione, polizia locale. L'attribuzione della «assistenza e organizzazione sanitaria» alle regioni, salvo quanto si dirà sul nodo delle risorse, comporterà una differenziazione del settore sia sul versante organizzativo, sia su quello del regime giuridico del personale. Tutto, però, dovrà svolgersi nell'ambito del sistema generale, in cui spettano allo Stato i «livelli essenziali delle prestazioni» e alla potestà concorrente la «tutela della salute». Nessun chiarimento rispetto al già complesso intreccio di livelli di governo viene portato in materia di istruzione. La novella oltre a disconoscere l'autonomia costituzionale delle scuole (art. 117.3), con il passaggio delle competenze in materia di «organizzazione scolastica e gestione» (e, in misura minore, di «programmi...di interesse specifico della regione») rompe il sistema nazionale di istruzione, mettendo interamente nella disponibilità delle regioni la qualificazione delle scuole e l'inquadramento del personale. Qui l'attuazione implicherà un processo complesso, essendo insufficiente l'autonoma attivazione regionale, senza atti statali di trasferimento di personale, beni e risorse. Quanto alla «polizia locale» difficile dire cosa sia. La disposizione non chiarisce se è quella stessa materia che già spetta alle regioni in virtù della clausola residuale (art. 117.4), se essa coincida addirittura con l'«ordine pubblico e la sicurezza», (ma come potrebbe, stante la riserva esclusiva statale e la natura del bene?), se sia collocabile a metà tra l'una e l'altra... In definitiva la polizia locale sarà quello che deciderà la Corte, sulla base di ciò che il governo, in sede di impugnativa, riterrà di lasciare alla potestà regionale.

Quale modello di differenziazione? La Costituzione offrirebbe due tipi di regionalismo differenziato, l'uno negoziato (art. 116.3), l'altro unilaterale (la novella), nell'ambito di materie distinte ma intrecciate (specie sanità e istruzione). Quale sarebbe il senso di questa coesistenza? Potremmo ritenere indifferente una via piuttosto che l'altra? A me pare che una soluzione possa derivare ricorrendo al criterio sistematico, implicito nella Costituzione, che gradua le dinamiche del regionalismo secondo differenziazione tollerabile nel quadro dell'unità della Repubblica. Dove il tasso di tollerabilità è dato innanzitutto dalla qualità dei valori in gioco. In questo contesto si giustifica la procedura dell'art. 116.3 Cost.: l'intesa tra Stato e regione (e la legge che la formalizza) è il modello preferenziale per definire le competenze relative a beni che attengono all'unità. La Costituzione ordina valori e procedure attuative. E' logico, allora, che la novella, per essere coerente con questo quadro, deve essere interpretata nel senso che l'attivazione unilaterale, rispetto all'art. 116.3 Cost., ha un carattere sussidiario; così come l'individuazione delle materie deve svolgersi secondo una lettura rigorosa e stretta del testo.

La novella, inoltre, è «a costo zero»? Anche l'art. 119 impone risposte: soprattutto con riferimento al principio fondamentale della predeterminazione del sistema delle risorse rispetto al momento allocativo delle competenze. Ne consegue che il progetto, sotto questo aspetto, o è volutamente (ma in modo improvvido) carente, oppure esso rinvia implicitamente al modello vigente. E' chiaro, però, che le nuove competenze devono armonizzarsi in un sistema finanziario coerente. Perciò esse non possono sfuggire, pena ancora una volta la lesione dell'unità della Repubblica, ad un processo di decisione politico-finanziaria concertata, secondo principi di coordinamento delle differenti parti del sistema nazionale. L'attivazione autonoma di competenze, in altri termini, non può realizzarsi, né potrebbe farlo (salvo ridursi a mero slogan propagandistico) senza il confronto e l'intesa tra livelli istituzionali di governo, statale, regionale, locale. Ma qui la «devolution» mostra tutti i suoi limiti, perché vede improvvisamente trasformare le virtù miracolose attribuite alla parola nell'esigenza, reale, di fare i conti con «i lacci della borsa».

*professore incaricato di diritto regionale, università di Bologna - morrone@giuri.unibo.it