



## **La devoluzione: un imbroglio e una rottura dell'ordinamento**

*di Nicola Mancino*

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – *“Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”*. Passigli editori

La devoluzione è un grande imbroglio istituzionale ed è causa della rottura del nostro ordinamento. L'impianto del Titolo V potrà anche avere sbagliato la distinzione per materia (esclusiva dello Stato, concorrente fra Stato e Regioni, residuale generale, esclusiva delle Regioni), ma è appunto su di esso che dobbiamo lavorare. Su di esso nel confronto parlamentare si è tentato anche di apportare correzioni, che la maggioranza ha, invece, voluto escludere probabilmente perché ciò rispondeva a ben altri interessi, a quelli di una parte della maggioranza parlamentare.

La potestà legislativa esclusiva alle Regioni nelle materie dell'assistenza sanitaria, dell'organizzazione scolastica e della polizia locale, è antitetica rispetto alle precedenti disposizioni dell'articolo 117, che ha attribuito alcune competenze in via esclusiva allo Stato, altre in via concorrente allo Stato e alle Regioni, mentre la parte residuale non menzionata è di competenza esclusiva delle Regioni. La proposta del Governo produce un'interferenza di attribuzioni esclusive in materia sanitaria, scolastica e di polizia locale. E' lecito chiedersi: prevale la competenza esclusiva delle Regioni rispetto alla sanità, all'istruzione e all'ordine pubblico, o invece resta quella dello Stato? Quel che è certo è che si accavallano due produzioni legislative, di diversa fonte, che creeranno confusione e quell'ambiguità ordinamentale di cui non possiamo menar vanto.

Procedendo a ritroso, come si concilia, ad esempio, la competenza esclusiva delle Regioni in materia di polizia locale rispetto all'articolo 117, lettera *h*), che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale?

Se la omissione dell'aggettivo "amministrativa" non ha un significato, sarebbe stato opportuno procedere alla soppressione della lettera *d*) dell'articolo 33 del testo esaminato dal Senato, che menziona la polizia locale. Se tale omissione ha invece un significato, come ritengo che

abbia, la previsione sulla polizia locale si colloca in maniera conflittuale rispetto alla competenza nel settore legittimamente attribuita in via esclusiva allo Stato.

Non possiamo non tenere conto del fatto che nella nota illustrativa che accompagnava l'articolato del primitivo disegno di legge sulla devoluzione, si menzionavano la prevenzione e la repressione dei reati cosiddetti minori. Quali siano i reati cosiddetti minori non è dato comprendere *a priori*: un reato può essere minore soltanto nel momento in cui è commesso. Quale organo di polizia interviene per prevenire e magari anche reprimere un reato minore? Interviene lo Stato, attraverso la Polizia e i Carabinieri, o interviene la polizia regionale?

Questo bisognerebbe chiarire; diventa, perciò, cavillo, se affermiamo che si deve trattare di polizia amministrativa. Se è così, la norma è già contenuta nell'originario testo dell'articolo 117 della Costituzione proprio alla lettera *h*). A me la proposta di devoluzione sembra, invece, un grande pasticcio, la soddisfazione di un desiderio velleitario da parte di chi ha proposto la competenza esclusiva in materia di polizia locale.

Poiché stiamo riformando la Costituzione a me pare che debba sopravvenire da parte di tutti un senso di maggior responsabilità. Non possiamo rimanere nell'ambiguità né lasciare alla ambiguità una possibilità di diversa interpretazione, che, a questo punto ed in questo settore, può mettere in conflitto le forze di polizia nazionale rispetto alla cosiddetta polizia locale. Anche in occasione della discussione del disegno di legge originario del Governo in Aula, ho più volte chiesto al relatore di dare una precisa valutazione della ragione per la quale è stato soppresso l'aggettivo e della possibilità da parte delle Regioni di dare vita ad una polizia regionale.

Su questo piano siamo di fronte ad un contrasto con conseguente apertura di conflitto tra i compiti delle forze dell'ordine e quelli della polizia regionale.

Sul piano delle altre due questioni si tratta di intendersi: se l'impianto dell'articolo 117 è rivolto ad identificare le materie di competenza esclusiva dello Stato, dobbiamo pur comprendere quali sono i limiti della disciplina statale rispetto a quelli più propriamente di carattere organizzativo esercitabili dalle Regioni e dalle altre istituzioni territoriali.

Non vi è dubbio che l'istruzione non può non rimanere competenza esclusiva dello Stato mentre sul piano organizzativo possiamo convenire sulla opportunità di riconoscere un'autonomia organizzativa delle singole Regioni, ma nell'ambito di quei principi fondamentali previsti perché si possa esercitare la competenza concorrente dello Stato come recita il comma 3 dell'articolo 117.

Lo stesso discorso vale per la sanità. Qual è il passaggio tra la competenza esclusiva attribuita in questa materia alle Regioni e quella anch'essa esclusiva dello Stato in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e diritti sociali? Sono diritti universali, questi, che richiedono al legislatore nazionale di legiferare in maniera unitaria,

indipendentemente dall'appartenenza del cittadino a questo o a quel territorio, oppure dobbiamo affidare alla esclusiva competenza delle Regioni la determinazione di quei livelli? In materia di prestazioni sanitarie e di istruzione, legislazioni disomogenee assunte sulla base di una competenza esclusiva regionale non creano disparità di posizioni fra cittadini che risiedono in territori diversi? Non violano l'articolo 3 della Costituzione e, perciò, il principio di uguaglianza, che fa parte dei principi fondamentali del nostro ordinamento repubblicano? E la violazione, costituzionalmente voluta, di un articolo della Costituzione che riguarda principi fondamentali intangibili, non è essa stessa in contrasto con la Carta fondamentale?

Non si risponda, come spesso capita, che è colpa della passata legislatura e della Commissione D'Alema. Stiamo modificando in questo momento, cioè ora, la Carta costituzionale; allora era soltanto un'ipotesi. Quella ipotesi poteva essere errata. Una volta che conveniamo sull'errore, non possiamo approvare puramente e semplicemente questioni vitali per motivi legati agli schieramenti. Sarebbe una grave colpa.

Il senatore Nania ricorda spesso che la responsabilità dell'articolo 117 è della passata maggioranza. Ma nella Commissione affari costituzionale noi abbiamo posto problemi di rivisitazione: alcune materie che sarebbero state, o sono state, attribuite alle Regioni, noi abbiamo proposto di farle passare alla competenza esclusiva statale, ad esempio in materia di energia. Si è risposto da parte della maggioranza che l'impianto del Titolo V non va modificato, salvo che nella parte dell'articolo 117, ottavo comma (personalmente convengo che detto comma possa essere abrogato).

Ora, delle due l'una: o salviamo l'impianto dell'articolo 117, come ammette la maggioranza di oggi e si abbandona la polemica secondo cui la responsabilità sarebbe della passata maggioranza; oppure conveniamo insieme, proprio perché chiamati alla valutazione dei singoli emendamenti rivolti a eventualmente modificare alcune attribuzioni, di toglierne alcune dalla competenza concorrente, passandole alla competenza statale, o di attribuirne alcune altre, egualmente di competenza concorrente, direttamente alle Regioni. Questa è la questione che è davanti a noi. Abbiamo invece l'impressione di trovarci di fronte al capriccio di una parte politica, ad un assoggettamento della maggioranza a questo capriccio, con un risultato negativo e non esagero nel dire fatale per l'ordinamento del nostro Paese: prevedo che il risultato sarà la rottura del nostro ordinamento.

Se è vero che l'articolo 118 della Costituzione parla di coordinamento in riferimento alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'articolo 117, il coordinamento è espressione di un'attività autenticamente amministrativa. Non si fa coordinamento in sede legislativa, perché ognuno ha la propria sfera. A mio avviso, spesso tentiamo di difendere ad ogni costo, magari in maniera

avvocatesca, impianti, come questo, che non merita alcun sostegno. Se il federalismo è quello immaginato sulla base di questo impianto, più sgangherato di così non poteva uscire!