

Devolution e incubi costituzionali: perché la nuova riforma del Titolo V non può funzionare

di Luisa Torchia

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

1. Il centrodestra alla prova delle riforme: dal patto allo “scambio” costituzionale

Il progetto di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza al Senato ha un difetto di origine che a volte il dibattito sui singoli aspetti e sulle specifiche misure lascia in ombra: esso riflette lo scambio politico fra le diverse forze della colazione di centrodestra ed è articolato in modo da dare a ciascuna di esse un “pezzo” di Costituzione, senza minimamente preoccuparsi dell’effetto complessivo e di insieme. Il progetto di riforma non contiene, dunque, un disegno unitario che - sia pure in base alle mediazioni e alle composizioni che sono sempre necessarie nel disegno di una architettura istituzionale complessa - segua una logica di sistema, volta ad assicurare l’ordinato funzionamento di regole ed istituti e la corretta messa in opera dei meccanismi istituzionali, ma è una specie di contenitore all’interno del quale sono stati versati regole e istituti eterogenei e spesso contraddittori, che prefigurano un sistema perennemente e pericolosamente conflittuale. A voler attribuire al centrodestra più capacità strategica di quanto probabilmente esso possieda, si potrebbe dire che questo effetto è forse voluto, perché quanto più il sistema è incapace di funzionare, tanto più si rafforza la tentazione di attribuire ad un solo soggetto il potere di decidere e intervenire anche per gli altri: e questo soggetto non può che essere, nel nuovo disegno, il presidente del consiglio.

Ma anche un presidente del consiglio con doti di competenza, saggezza e abilità ben più ampie di quelle piuttosto scarse sinora dimostrate da Berlusconi avrebbe serie difficoltà a muoversi in un ordinamento che non si fonda più, come è nella tradizione costituzionale delle democrazie, su un patto costituzionale fra tutte le rappresentanze politiche, bensì su uno scambio fra le sole componenti della maggioranza, ciascuna tesa a rivendicare il proprio risultato e disposta, in cambio, a non contrastare le rivendicazioni delle altre componenti. Il partito del presidente del consiglio ha puntato, così, al rafforzamento fuori da ogni ragionevole misura del potere del primo ministro, accettando in cambio la frantumazione del sistema mediante la *devolution* reclamata dalla Lega Nord e la Lega, a

sua volta, ha accettato che alla *devolution* si accompagni una riaffermazione dell'interesse nazionale, modesta mercede pagata alle istanze stataliste di Alleanza nazionale.

E' difficile, oltre che poco utile, utilizzare gli strumenti dell'analisi giuridica e istituzionale per un testo che, appunto, non ha la natura di un patto costituzionale, ma di uno scambio politico di corto respiro. A fronte del rischio che questo scambio diventi la nostra prossima Costituzione occorre, però, oltre che mettere in atto tutte le possibili misure di contrasto, segnalare almeno le contraddizioni più evidenti, che porterebbero, ove approvate definitivamente, all'impossibilità di funzionamento del sistema e ad un suo probabile collasso, con rischi e pericoli che sarebbe grave sottovalutare.

Non potendo qui esaminare il progetto nella sua interezza, ci si occuperà specificamente delle modifiche apportate al Titolo V e in particolare della c.d. *devolution*, che appare come una operazione interamente ideologica e frutto di manipolazione se si guarda ai presupposti e come un'operazione di scempio dei diritti di cittadinanza e dell'architettura istituzionale complessiva se si guarda alla messa in opera.

2. Cos'è davvero la *devolution*

C'è da chiedersi innanzitutto come mai personaggi così tenaci nell'affermare un'identità padana – che come è stato dimostrato da chi ha studiato la Lega Nord, costituisce solo un falso mito di fondazione: inventarsi un passato glorioso è il miglior modo per dar voce alle proprie frustrazioni presenti – si siano ridotti ad usare un termine straniero per indicare la chiave volta del proprio progetto politico: la *devolution*. Probabilmente termini evocativi come “secessione” e “indipendenza”, una volta al centro del discorso politico della Lega e poi abbandonati, non potevano essere sostituiti con termini prosaici come federalismo e decentramento, anche perché è facile dimostrare che il sistema italiano è fortemente decentrato ed è andato orientandosi sempre più verso un assetto di tipo federale, rispetto al quale la maggiore differenza è l'assenza di una seconda Camera rappresentativa delle regioni. Il termine *devolution* è invece piacevolmente e utilmente generico e indeterminato, soprattutto per chi non abbia il tempo o la pazienza di verificare quale sia il suo effettivo significato.

Eppure si tratta di una verifica che non richiede poi troppo sforzo: basta guardare al paese in cui la *devolution* si è realizzata, e cioè il Regno Unito, per capire che la *devolution* è cosa ben diversa dal vero e proprio incubo costituzionale che diventerà il nuovo Titolo V della nostra Costituzione, se verrà approvato definitivamente il progetto di riforma costituzionale.

Il Regno Unito è composto, come sa chiunque segua i campionati internazionali di calcio, da quattro nazioni: Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Con il processo di *devolution* realizzato negli anni '90 sono state introdotte misure di autonomia per la Scozia e il Galles, diverse fra di loro, perché il Galles ha un'autonomia di tipo prevalente amministrativo, mentre la Scozia ha un proprio parlamento, dotato di potestà legislativa. Il processo di riforma scozzese è quello in genere evocato dai sostenitori della *devolution* italiana per giustificare la nuova riforma del Titolo V e conviene quindi ricordarne brevemente i tratti caratteristici, per verificare quali sarebbero le conseguenze di una *devolution* presa sul serio.

La *devolution* scozzese è disciplinata da un atto del parlamento di Westminster, lo *Scotland Act* del 1998. E' importante rilevare subito un primo elemento: l'autonomia scozzese è disciplinata da una legge ordinaria, che il parlamento del Regno Unito può modificare in ogni momento con un'altra legge ordinaria. Non esiste, dunque, alcuna garanzia costituzionale dell'autonomia scozzese, che sotto questo profilo è sicuramente meno forte dell'autonomia di cui godevano le regioni italiane già nella Costituzione del 1948 e a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V approvata con la legge costituzionale n.3 del 2001.

Lo *Scotland Act* prevede che la Scozia abbia un proprio parlamento e un proprio governo. Il Parlamento scozzese esercita potestà legislativa in materie delimitate: la competenza più rilevante è il potere legislativo in materia di enti locali, la cui disciplina è interamente rimessa al parlamento scozzese. Il parlamento scozzese è tenuto comunque a rispettare le competenze legislative dell'Unione europea. Il parlamento nomina un primo ministro, che a sua volta nomina il governo, la cui composizione deve essere approvata dallo stesso parlamento (il governo scozzese in carica è composto da 19 persone, di cui 11 ministri senior, che formano il gabinetto e 8 vice ministri). Tanto le leggi del parlamento scozzese, quanto le decisioni del governo scozzese possono essere bloccate dal Segretario di Stato del governo nazionale, che mantiene quindi un potere di controllo preventivo incisivo e penetrante (artt. 35 e 58 dello *Scotland Act*). L'autonomia scozzese incontra altri penetranti limiti, che possono essere riassunti come segue:

- il governo scozzese dipende dai trasferimenti finanziari del governo nazionale;
- il governo scozzese non ha dipendenti pubblici propri: i dipendenti pubblici appartengono tutti al *Civil service* del Regno Unito;

- l'attività si svolge, in molte materie di interesse comune, sulla base dei c.d. "concordati" fra il governo scozzese e i diversi dipartimenti del governo britannico.

La tanto declamata e reclamata *devolution* risulta essere, quindi, una forma di autonomia assai più debole rispetto all'autonomia di cui già oggi godono le regioni italiane. La principale differenza sta nell'ampio potere di intervento del parlamento scozzese sulle autonomie locali: ma di questo non v'è comunque traccia nel progetto di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza, se non per la infelice e assurda norma per cui la speciale posizione di Roma in quanto capitale della Repubblica e la definizione del suo statuto sono rimesse alla regione Lazio, confondendo così fra capitale e capoluogo di regione. Anche in questo caso si mostra la bassa qualità dello scambio politico fra lo spirito antiromano della Lega e la cecità istituzionale di Alleanza nazionale, pronta ad accontentarsi di qualche modesta mancia e incapace di guardare oltre la contingenza. Si prevede, peraltro, che mentre lo statuto della regione Lazio stabilirà le forme e le condizioni particolari di autonomia, anche normativa, della capitale, la legge dello Stato ne disciplinerà l'ordinamento: ma allora a cosa serve l'autonomia, se l'ordinamento è eteroregolato? E come si garantirà che la disciplina posta dalla regione e quella posta dallo Stato non siano in contraddizione?

3. La competenza esclusiva regionale, i livelli essenziali delle prestazioni e l'interesse nazionale: una contraddizione insanabile.

Il progetto di riforma modifica anche il quarto comma dell'art.117 dell'attuale Titolo V. ridefinendo la competenza legislativa regionale. Il cambiamento è duplice, in quanto riguarda sia la natura della potestà legislativa, sia le materie sulle quali si esercita.

L'attuale formulazione dell'art.117, comma 4 non definisce la natura della potestà legislativa regionale, ma si limita a stabilire che essa si esercita in tutte le materie non attribuite alla legislazione esclusiva statale o alla legislazione concorrente: appunto per questo la dottrina definisce la potestà normativa regionale di cui all'art.117 comma 4 come una potestà residuale, ma nega il suo carattere esclusivo. Anche nelle materie di potestà residuale, infatti, la legge regionale incontra comunque i limiti trasversali posti dalla legislazione statale ai sensi dell'art.117, comma 2, in virtù del quale lo Stato ha competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, tutela della concorrenza, funzioni fondamentali degli enti locali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Lep). E comunque la norma già nella sua attuale formulazione ha suscitato perplessità e dubbi sia sulla sua opportunità, sia sulla sua effettività. Per fare solo un esempio: poiché la materia "industria" non è indicata fra le materie di cui

all'art.117 commi 2 e 3, dovrebbe trattarsi di una materia di competenza esclusiva regionale, ma è evidente che venti regioni non possono fare una politica industriale nazionale.

Invece di procedere ad una correzione della norma in questione per renderla di più facile e ragionevole applicazione, però, il progetto di riforma costituzionale muove in direzione esattamente opposta, incorrendo in una insanabile contraddizione. Con la nuova formulazione, infatti, la potestà legislativa delle regioni viene espressamente definita come esclusiva, ma senza che vengano modificate le altre disposizioni che prevedono, ad esempio, che spetti esclusivamente alla legge statale la determinazione dei Lep o che spetti alla legislazione concorrente la materia della tutela della salute.

Cosa significa, allora, l'attribuzione alla c.d. potestà esclusiva regionale di materie strettamente connesse ai diritti dei cittadini, e cioè, secondo il progetto di riforma costituzionale, l'assistenza e organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione e la polizia locale? Nel testo approvato dalla maggioranza si verifica la straordinaria evenienza di due competenze esclusive incidenti sulle stesse materie. A prescindere dall'impossibilità logica di avere due potestà esclusive con lo stesso oggetto – dove sta l'esclusività se ci sono due soggetti abilitati a intervenire? – è evidente che ne conseguirà un sicuro conflitto fra legge statale e legge regionale in materie delicatissime e cruciali per la garanzia e la tutela dei diritti di cittadinanza.

Si corre, così, un doppio rischio. E' possibile, da una parte, che le regioni utilizzino i nuovi poteri loro attribuiti per scardinare i servizi universali – la scuola, la sanità, la sicurezza pubblica – sui quali si reggono la cittadinanza e le garanzie di libertà ed uguaglianza dei cittadini, introducendo differenziazioni inique, cancellando la solidarietà e la coesione che sono elementi essenziali per lo sviluppo e la crescita di un sistema politico, economico e sociale. Non si tratta, qui, infatti, dell'attribuzione di funzioni amministrative, relative alla messa in opera dei servizi e alle concrete modalità di erogazione entro un quadro legislativo unitario dato, ma dell'attribuzione di un potere legislativo che consente di ridefinire i diritti stessi, di conformarli in modi diversi, di darli ad alcuni e non ad altri.

E' probabile, d'altra parte, che il sistema sottoposto a tante spinte contraddittorie entri in una situazione di conflitto permanente o di stallo. Un qualche barlume di consapevolezza di questo rischio c'è persino nella maggioranza, che ha però escogitato un rimedio peggiore del male: una riedizione dell'interesse nazionale, in nome del quale il governo può *“qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, sottoporre la questione al Senato*

federale della Repubblica, entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale” (art.38 del progetto, che modifica l’art.127 della Costituzione). Il Senato, a sua volta, decide sulla questione entro trenta giorni e può rinviare la legge alla regione *“con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti”*. Se la regione insiste nel sostenere la propria legge, il Senato può proporre al Presidente della Repubblica di *“annullare la legge o sue disposizioni”* e il Presidente della Repubblica *“può emanare il conseguente decreto di annullamento”*.

Un guazzabuglio simile è persino difficile da commentare. Intanto l’autonomia legislativa regionale trova nuovamente un limite di carattere generale nell’interesse nazionale, quale che sia la materia in questione. L’interprete dell’interesse nazionale è il governo e non più, come nella Costituzione del 1948, il parlamento. Il parlamento resta, anzi, al di fuori della questione, che viene sottoposta non alla Camera, che pure dell’interesse nazionale dovrebbe essere la prima garante, ma al Senato c.d. federale. Questo Senato – che ha una natura federale solo di tipo “concomitante”: i senatori vengono eletti dalla stessa base elettorale della Camera, ma la loro elezione avviene “contestualmente” all’elezione dei consigli regionali – peraltro opera in un procedimento farraginoso e complesso, nel quale dispone di poteri di segnalazione nei confronti della regione e di proposta nei confronti del Presidente della Repubblica. Il Presidente si trova, invece, nella difficile posizione di annullare un atto legislativo, con una evidente contraddizione non solo rispetto al principio di separazione dei poteri, ma anche rispetto alla sua posizione di garante della Costituzione, che richiede la sua estraneità rispetto a decisioni che comportano l’assunzione di una responsabilità politica specifica.

Il sistema così disegnato non può funzionare per le contraddizioni interne e se per caso venisse effettivamente messo in opera produrrebbe conflitti difficilmente sanabili, con conseguenze negative sull’intero sistema, mettendo in pericolo anche quel poco di funzioni di garanzia ancora riconosciute al Presidente della Repubblica.

Se ci trovassimo di fronte ad un serio, seppur discutibile, tentativo riformatore, si potrebbero ancora indicare le questioni sulle quali occorrerebbe intervenire e che sono state dimenticate: per fare solo qualche esempio, un assetto della finanza più soddisfacente e meno incerto di quello definito nell’attuale art.119, o la definizione di strumenti di cooperazione e collaborazione che consentano al sistema di non bloccarsi in una serie di veti reciproci o, ancora, una ridefinizione moderna del rapporto fra legislazione ed amministrazione. Ma si tratta di un periodo ipotetico del terzo tipo.