

## I misteri della devolution

di Massimo Bordignon e Giuseppe Pisauro, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 28-11-2002

Il progetto di riforma costituzionale presentato dal Ministro Bossi e la sua pretesa che venga votato prima della Finanziaria, hanno scatenato forti reazioni. L'opposizione è sulle barricate e paventa la frattura del paese, la maggioranza è profondamente divisa, e l'ipotesi del Presidente del Consiglio di porre la fiducia su un progetto di riforma costituzionale rappresenterebbe uno strappo inedito non solo per la pratica istituzionale ma anche per il semplice buon senso. Ma cos'è esattamente il progetto di devolution di Bossi? Quali le sue conseguenze sul nostro ordinamento costituzionale, già modificato dalla Riforma del Titolo V?

Con il progetto Bossi, le Regioni acquisterebbero competenze *esclusive* su sanità, istruzione e polizia locale, laddove ora, dopo la riforma costituzionale del 2001, le Regioni hanno competenza *concorrente* su sanità e istruzione e nulla in termini di polizia locale.

Se anche la Riforma Bossi andasse avanti, non è chiaro come e quando le Regioni acquisterebbero queste competenze. Si tratta in ogni caso di una riforma Costituzionale e dunque, senza la maggioranza qualificata richiesta, la proposta di legge dovrebbe essere approvata senza modifiche per due volte a distanza di almeno due mesi da Camera e Senato. Anche se approvata, per diventare operativa, richiederebbe comunque di essere ratificata da un referendum successivo, se richiesto da un quinto dei membri di una Camera, cinque Consigli regionali o cinquecentomila elettori.

La norma ("Le Regioni *attivano* competenze esclusive...") è sufficientemente vaga da non permettere di capire se queste competenze esclusive possono essere attivate soltanto a patto che tutte le Regioni siano d'accordo, oppure se una Regione può andare avanti da sola. Il compromesso politico che ha condotto alla presente formulazione del disegno di legge Bossi potrebbe anche suggerire la prima interpretazione. In questo caso, però, la Riforma Bossi, anche se approvata, non sarebbe probabilmente mai applicata (che è quello che verosimilmente sperano tutte le altre componenti della maggioranza diverse dalla Lega). Tuttavia, nessuno lo sa con certezza.

Avere competenze *concorrenti* significa che le Regioni possono legiferare, ma solo all'interno dei principi generali definiti con legge dello Stato, cioè all'interno

dei confini definiti dalla legislazione statale. Avere competenze *esclusive* significa che soltanto le Regioni possono legiferare sulle materie indicate. Le leggi regionali, comunque, sono al pari di quelle statali soggette alla Costituzione.

Con il progetto Bossi gli spazi di autonomia consentiti alle Regioni sarebbero enormi. Per esempio, la sanità in Italia è organizzata dal 1978 sulla base di un sistema sanitario nazionale. Questa è tuttavia una scelta non necessaria alla luce della Costituzione, che si limita a stabilire (art 32) che "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti." In altre parole, se volesse farlo, una Regione con competenze esclusive nel campo sanitario potrebbe decidere di abolire il sistema sanitario nel suo territorio, sostituendolo, per esempio, con un sistema di mutua o con una sanità interamente privata (integrata dal finanziamento pubblico delle cure agli indigenti).

Senonché questa enorme autonomia sarebbe in parte mitigata dalle altre norme previste nel Titolo V. La Riforma Bossi si limita ad aggiungere un capoverso all'art.117 della Costituzione (l'articolo che definisce le competenze relative dei diversi livelli di Governo); tutto il resto resterebbe comunque in vigore. Rimarrebbe la lettera m. dell'art.117, che attribuisce allo Stato (cioè al Governo centrale) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", tra cui vanno annoverate certamente anche istruzione e sanità. Per cui, anche se una Regione ottenesse competenze esclusive in campo sanitario, non è chiaro fin dove potrebbe spingersi nella ridefinizione del pacchetto di prestazioni fornite ai cittadini e delle sue modalità di finanziamento.

Resterebbe inoltre in vigore anche l'art.119, che stabilisce i meccanismi di finanziamento alle Regioni riformate. Questo articolo prevede due fondi perequativi tra le Regioni: il primo, che riduce (non è precisato in che misura) le differenze nelle risorse tributarie procapite, e il secondo, che prevede che lo Stato attivi trasferimenti addizionali a favore dei territori più poveri per garantire il rispetto dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale. Dunque, anche con la Riforma Bossi, appare difficile immaginare un ampliamento del divario nelle risorse attribuite alle Regioni per la sanità e l'istruzione, a meno di una definizione in senso riduttivo dei diritti di cittadinanza.

7. Come già notato, a seguito della Riforma Costituzionale dell'ottobre 2001, le Regioni italiane hanno già ottenuto competenze concorrenti nel campo dell'istruzione, oltre a quelle che già avevano per la sanità. Nel caso dell'istruzione, non è stato ancora chiarito cosa ciò implichi per le responsabilità di spesa. Gli insegnanti continueranno a essere pagati dallo Stato o provvederanno le Regioni? Con la Riforma Bossi, la risposta diventerebbe ovvia: la responsabilità si trasferisce alle Regioni e con essa le relative risorse finanziarie (nell'ordine dei 35 miliardi di euro).

8. Una volta approvata, la riforma deve essere attuata e Bossi può sperare che in sede di attuazione si trovi un equilibrio politico a lui favorevole. La Riforma Bossi va letta assieme ai nuovi meccanismi di finanziamento regionale ancora da definire. È evidente che la Lega (cfr. Segnalazione la Voce) punta ad un sistema di finanziamento che lasci più quattrini al Nord. Nei paesi federali, dove sanità e istruzione sono competenze esclusive degli stati regionali (Canada, Australia), lo stato centrale "corrompe" gli stati regionali attraverso i trasferimenti, perché questi garantiscano il rispetto del principio di universalità nell'accesso e un minimo di standardizzazione nei servizi. Con la riforma, la Lega può sperare che le Regioni del Nord riescano a spillare più soldi allo Stato, per esempio, per finanziare la mobilità sanitaria dal sud al nord del paese.

9. La Riforma Bossi attribuisce anche competenze esclusive nel campo della polizia locale. Cosa sia la polizia locale, nessuno lo sa e i sostenitori della riforma si guardano bene dal dirlo. Vigili urbani e guardie forestali, d'altra parte, sono già locali. Secondo il Ministro Castelli sarebbe una nuova forza di polizia che dovrebbe occuparsi dei reati minori. Tuttavia, questo sembrerebbe in contrasto con la lettera h. dell'art.117, che attribuisce invece queste competenze esclusivamente allo Stato.