

Luca R. Perfetti

Professore di Diritto amministrativo
nell'Università di Urbino

Devolution

Il significato del termine

Il termine *devolution* viene usato, in inglese, in due distinte accezioni: una, scientifica, con la quale si intende il processo di degradazione o involuzione, l'altra, giuridica, che ha il significato o di delegazione del potere, o di decentramento amministrativo, o di sostituzione nella carica, o infine di trasmissione di beni, a seconda del contesto nel quale è utilizzato.

Nel suo significato giuridico, comunque, con *devolution* si intende, perlopiù, il trasferimento ad altri di una posizione giuridica di diritto pubblico (carica, potere, titolarità di un bene). Il problema, ai nostri fini, è se il trasferimento avvenga mantenendo la titolarità a chi trasferisce (sicché si ha una delegazione o un decentramento e il soggetto che delega o decentra resta titolare della competenza che, semplicemente, svolge attraverso organi o enti periferici) ovvero se con la *devolution* si trasferisca anche la competenza vera e propria (sicché chi prima la deteneva perde la titolarità).

Il problema, nel nostro diritto costituzionale e amministrativo, si risolve facilmente, poiché l'italiano conosce due distinti termini per designare i due concetti: si avrà riconoscimento di autonomia a un

ente territoriale (Regione, Provincia, Comune) quando la competenza gli viene, appunto, riconosciuta; diversamente si avrà decentramento quando la competenza resta al potere centrale e si assegna all'organo periferico il semplice svolgimento del compito.

L'uso proprio del termine

Occorre, quindi, intendersi circa l'uso proprio del termine, giacché nel significato in cui è invalso nel nostro Paese si presta a notevoli ambiguità. Dal punto di vista strettamente giuridico, infatti, i significati di *devolution* che si sono accennati sono radicalmente differenti.

Nel suo senso proprio, o almeno in quello che fa riferimento all'esperienza inglese, *devolution* significa delegazione di funzioni da parte del potere centrale che ne mantiene la titolarità e si limita a delegarne l'esercizio; assai meno, cioè, di quanto non sia oggi nel nostro Paese.

Secondo l'autorevolissima notazione di Sergio Bartole (BARTOLE S., «Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie», in *Le Regioni*, 6 [2000] 964), «vi è molta confusione di idee. Basti pensare che fra i più strenui sostenitori del programma di federazione corre frequentemente la parola d'ordine che

l'obiettivo da realizzare è quello di una *devolution* all'inglese: se questo fosse realmente l'obiettivo, quanti fanno mostra di una facile cultura di diritto costituzionale comparato dovrebbero ritenersi soddisfatti dalle riforme Bassanini o dal conferimento di un ulteriore marginale pacchetto di funzioni alle Regioni, giacché — come i giuristi di lingua inglese ci insegnano — la *devolution* è appunto un'operazione di trasferimento delle funzioni dal centro alla periferia senza che il primo rinunci alla titolarità delle funzioni stesse e al potere di disporne in futuro, anche, eventualmente, revocandone l'assegnazione oggi fatta».

Nell'ipotesi del decentramento di competenze (il centro delega alla periferia il loro esercizio), si è davanti a uno schema perfettamente compatibile con lo Stato unitario e, perfino, centralista, poiché non modifica affatto il quadro della titolarità dei poteri. In quella, differente e anzi opposta, del riconoscimento dell'autonomia si è perfettamente all'interno dello schema regionalista tracciato dall'art. 5 della Costituzione.

L'uso corrente del termine

Il termine si è affermato nel nostro Paese essenzialmente nel lessico politico. Il termine *devolution* si accompagna con la richiesta di trasferimento di competenze dallo Stato centrale alle Regioni. In realtà, a quanto è dato comprendere, non si tratta di cosa in sostanza differente da quanto già più volte previsto nelle ipotesi di riforma della Costituzione (Commissione De Mita-Jotti, Commissione D'Alema) e con quanto, poi, approvato dai due rami del Parlamento, nel corso della legislatura appena conclusa, a riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (cfr. SODA A., «Verso un or-

dinamento federale - La riforma delle autonomie locali», in *Aggiornamenti Sociali*, 1 [2001] 10-22).

Il modello di riferimento assunto dai proponenti la *devolution* stessa è il *White Paper* sulla *Devolution for Scotland*, secondo cui saranno devolute al Parlamento scozzese le competenze in tema di sanità, educazione, governo locale, assistenza economica, trasporti, diritto e affari interni, ambiente, agricoltura e foreste, pesca, sport, arte, nonché tutte le materie non specificamente riservate al Governo centrale (legge elettorale, politica estera, sistema monetario, ecc.).

Questo elenco di materie si presta a tre considerazioni: alcune di esse sono già oggi di competenza regionale in Italia; altre lo sono sulla base della citata riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione; altre è molto discutibile che siano opportune in un sistema federale.

Nella nuova formulazione del Titolo V della Parte II della Costituzione e, particolarmente, dell'art. 117, si assegna alle Regioni ogni competenza differente da quelle riservate allo Stato in via esclusiva e si prevedono alcune materie nelle quali v'è la primaria competenza delle Regioni e la possibilità per lo Stato solo di dettare principi.

In via esclusiva allo Stato si assegna la competenza nelle materie di interesse e rilevanza nazionale unitaria, riconducibili ai quattro poteri primari dello Stato: moneta, giustizia, difesa e ordine pubblico, diritti fondamentali.

Vengono assegnate alla competenza concorrente (ovvero di comune interesse e rilevanza per lo Stato — al quale però spetta soltanto di dettare i principi fondamentali — e per le Regioni) una serie di materie che vanno dai rapporti internazionali all'istruzione, dalla salute ai

servizi pubblici, dal governo del territorio ai beni culturali e ambientali. Si tratta di un elenco di materie che comprende e supera quello delle richieste contenute nei referendum regionali sulla *devolution*. Anzi la legge costituzionale di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione si mostra certamente meno timida della *devolution* della Gran Bretagna nei confronti della Scozia. Il Consiglio regionale italiano avrà competenze superiori a quelle del Parlamento scozzese: in Italia, infatti, si prevede la generale devoluzione delle competenze alle Regioni, salvo quelle statali residue, al contrario della previsione a vantaggio della Scozia, cui vengono assegnate materie determinate.

Ne consegue che la perdurante controversia sulla cosiddetta *devolution* ha un valore essenzialmente politico. Lo si comprenderà meglio verificando quale sia il reale contenuto della proposta della Regione Lombardia in materia.

La proposta della Regione Lombardia

Il Consiglio regionale della Lombardia, con delibera n. VII/25 del 15 settembre 2000, ha approvato la «Proposta di indizione di referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione». Successivamente, con decreto n. 4439 del 28 febbraio 2001, il Presidente ha indetto referendum sul seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione?».

Il Governo sollevava conflitto di attri-

buzioni e avanzava domanda di sospensione del citato decreto, che però la Corte Costituzionale respingeva. La Corte aveva escluso (con la sentenza n. 496/2000) la possibilità di celebrare referendum costituzionali o di modifica della Costituzione limitatamente a una Regione (a evitare una «doppia pronuncia» popolare, di una parte, prima, e dell'intero corpo elettorale, poi), ma ha negato la richiesta di sospensione del decreto del Presidente della Regione perché tale decreto prevedeva come esito del referendum solo l'assunzione delle «iniziative istituzionali» di «promozione» del trasferimento di talune funzioni statali, nelle materie menzionate, da prendersi «nel quadro dell'unità nazionale». In altri termini, questo referendum ha la funzione non di determinare una modifica delle norme costituzionali, ma solo di legittimare il Presidente ad assumere iniziative presso il Parlamento, il solo competente in tema di modifiche costituzionali.

Proprio la motivazione contenuta nella delibera del Consiglio Regionale e le successive difese davanti al giudice costituzionale consentono di qualificare l'iniziativa in questione come solo politica, priva di effetti giuridici. In questo senso si è pronunciato, ad es., Andrea Manzella, secondo il quale «il referendum lombardo è invece passato indenne proprio perché indetto per “futili motivi” propagandistici, su un impianto concettuale ripetitivo di quello della legge approvata dal Parlamento [...] e perciò rispettoso della logica costituzionale»; nello stesso senso Sergio Romano ha ritenuto l'iniziativa «poco utile perché non aggiungeva nulla al dibattito sul federalismo e non dava alcun contributo alla soluzione dei problemi che dovremo risolvere nei prossimi anni».

Simile all'iniziativa lombarda è quella

assunta dalla Regione Piemonte con la proposta di legge n. 4 del 29 maggio 2000, per indire un referendum consultivo sulla presentazione di una proposta di legge, ai sensi dell'art. 121 Cost, per il trasferimento alla Regione Piemonte delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione e formazione, polizia locale.

Devolution, federalismo e «scelte pubbliche»: le poste in gioco

Da quanto fin qui esposto sembra di comprendere che l'uso del termine *devolution* sia essenzialmente politico. La proposta di *devolution* oggi all'ordine del giorno, infatti, è, dal punto di vista contenutistico, tale da non aggiungere nulla a quanto già approvato dal Parlamento. Dal punto di vista procedurale, è costituzionalmente ammissibile solo a patto che sia priva di qualsiasi effetto concreto. La sua importanza è quindi essenzialmente di tipo politico, legata al consenso che si intende ottenere su una data ipotesi o intorno a una forza politica.

Se è vero che la questione è essenzialmente politica, tuttavia non sarà inutile porla in relazione con alcuni elementi istituzionali.

Il primo è dato dalla relazione intrinseca tra autonomia spinta dei livelli locali e riduzione del *Welfare*. La parabola del federalismo americano dimostra la sussistenza di una strettissima relazione tra costruzione dello Stato sociale e accentramento delle competenze (dopo la crisi del '29), e riduzione delle garanzie sociali e incremento delle competenze degli organi periferici (dalla presidenza Reagan in poi). Autorevole dottrina relativa ai sistemi federali (K. C. WHEARE, *Del Governo Federale* [1963], il Mulino, Bologna 1997, 377) ha individuato tra le cause che portano alla creazione degli

Stati unitari (oltre alla guerra e alle crisi economiche) proprio «l'incremento dei servizi sociali».

Il secondo elemento è strettamente collegato al primo: l'attuazione di modelli di federalismo competitivo è in stretta relazione con la teoria delle «scelte pubbliche»: l'elettore tenderà a compiere le sue scelte pubbliche (prima fra tutte quella elettorale) a seconda del livello di prestazioni che riceve in relazione all'entità della tassazione; il modello federale sarebbe quello in cui massimo è il rapporto di coerenza tra costi (tasse) e benefici (servizi). Una simile impostazione, però, non solo porta ad una evidente competizione fra territori (riduzione delle tasse per attrarre aziende e simili), ma, soprattutto, al continuo acuirsi del divario tra zone ricche (che potranno avere minore tassazione a fronte di maggiore ricchezza personale) e povere del Paese.

La terza osservazione, invece, è più marcatamente politica: la questione della *devolution* tende a essere, nel nostro Paese, non tanto luogo di contrasto tra centro e periferia, quanto strumento di lotta politica a livello nazionale tra coalizioni contrapposte. Quest'atteggiamento, utilizzato dai Presidenti di alcune Regioni del Nord del Paese come strumento di contrapposizione non tanto con il Governo centrale, quanto con la sua guida politica, di segno opposto a quella di quei Presidenti, potrebbe condurre ad esiti oggi non prevedibili: dall'indifferenza rispetto al richiamo all'appartenenza a una comunità regionale (restando semplice dato di orientamento politico), alla nascita di un sentimento che identifichi in senso regionale l'appartenenza del corpo elettorale, a spinte frazioniste che portano a quel «regionalismo etnico» che determina la fine dell'unità nazionale.