



# 2016, Odissea nella devolution

Scontri istituzionali. Sanità in declino. Polizie in lotta tra loro. Scuola nel caos. In un futuro non troppo immaginario l'Italia ridisegnata dal centro-destra

di Luciano Vandelli

## Anno 2006

**1° aprile** Entra oggi in vigore la maxi riforma costituzionale approvata dal recente, travagliato referendum. In realtà, entra in vigore una parte della riforma; per le altre occorrerà attendere un paio di legislature. Ma intanto, iniziano ad applicarsi le disposizioni sulla devolution e sulla nuova distribuzione di poteri tra Stato, regioni e autonomie. Sono previste manifestazioni a Pontida, Ponte di Legno, Pian del Re.

**31 aprile** Di fronte alla necessità di rilanciare e ridisciplinare gli interventi di prevenzione e cura nei confronti dell'Aids e della Sars, il governo e varie Regioni stanno adottando proprie discipline. «Si tratta», ha affermato il ministro della Salute, «di interventi che rientrano indubbiamente nella materia della tutela della salute. E

spetta allo Stato in via esclusiva approvare le norme generali». All'opposto, vari Governatori ritengono che questi interventi appartengano alla "assistenza sanitaria" che, insieme all'organizzazione sanitaria, spetta esclusivamente alle Regioni. Medici, infermieri, associazioni degli utenti, Cgil, Cisl, Uil esprimono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

**1 giugno** Nel mondo della scuola si preparano interventi regionali di riorganizzazione e di innovazione sulla gestione degli istituti. In qualche Regione i presidi saranno nominati dal governatore; in qualche altra dal consiglio regionale. Altrove, la figura del preside sarà abolita. In varie situazioni, emergono accesi contrasti sull'interpreta-

zione della riforma costituzionale sulle competenze in materia di istruzione, che un comma riserva allo Stato per la determinazione delle "norme generali", un altro include integralmente nelle competenze concorrenti tra Stato e Regioni, un altro ancora riconosce in via esclusiva alle Regioni, almeno per quanto riguarda l'organizzazione scolastica e i programmi scolastici di interesse specifico della Regione.

Sindacati degli insegnanti, presidi, famiglie degli alunni esprimono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

**14 luglio** Qualche Regione del Nord annuncia l'imminente costituzione di un corpo di Polizia regionale. Inizialmente si tratterà di un'organizzazione di qualche decina di agenti, essenzialmente addetti alla guardia d'onore del Governatore. Poi si procederà a un progressivo rafforzamento, con l'avvio di un'azione di vigilanza estesa a tutto il territorio regionale, anche tramite sezioni specializzate.

I sindacati di Polizia, Cgil, Cisl, Uil espri-



Montecitorio. A sinistra: la stazione di Milano. A destra: polizia a una manifestazione. Sotto: Luciano Vandelli



**8 settembre** Qualche Regione ha approvato leggi su un proprio Sistema Sanitario Regionale, del tutto autosufficiente, talora basato su un ritorno alle mutue. Si prevede una differenziazione notevole dei trattamenti, favorita da un progetto del governo

mono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

**22 luglio** Dopo anni di discussione, giunge finalmente in porto la riforma delle professioni. La riforma contiene un'ampia e precisa disciplina, grazie alla nuova competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento delle professioni intellettuali". Ma la Costituzione prevede anche una competenza regionale concorrente sull'intera materia delle "professioni", rilevano varie Regioni che già hanno adottato o stanno adottando proprie leggi. Su sollecitazione delle Associazioni professionali, progetti di legge per il riconoscimento di 97 nuove attività (dagli Agenti immobiliari agli Erboristi, dagli Amministratori di condominio ai Fitoterapisti) sono stati presentati sia al Parlamento sia ai Consigli di tutte le Regioni. Vari ricorsi sono presentati dallo Stato contro le leggi regionali, e dalle Regioni contro la legge statale.

Gli Ordini professionali esprimono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

**25 luglio** Il Parlamento inizia l'esame del progetto di legge sull'"ordinamento sportivo nazionale", materia che la riforma costituzionale riserva in via esclusiva allo Stato. Il progetto, secondo le Regioni, invade la loro competenza concorrente in materia di "ordinamento sportivo regionale", ugualmente prevista dalla riforma. La giurisprudenza concorda nel considerare "nazionale" la disciplina della serie "A" e della serie "B", e invece "regionale" ciò che ri-

guarda le partite "scapoli contro ammogliati" e i relativi impianti; ma tra l'uno e l'altro estremo, sono numerosi i casi in cui le pronunce di Tar, Consiglio di Stato, Cassazione e tribunali si contraddicono.

Il Coni, il Cio, le Società sportive esprimono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

**30 agosto** Sia il governo che le Regioni hanno sollevato davanti alla Corte costituzionale una serie di

questioni in materia di energia, comunicazione, credito. In materie come queste, la riforma costituzionale considera determinante, al fine di stabilire la competenza, che si tratti di affari di rilievo "nazionale" o "regionale". Ma hanno un rilievo nazionale i tanti impianti, anche piccoli, che producono energia che viene usata in un circuito nazionale? E quanti sono gli istituti di credito che, pur senza operare sull'intero territorio italiano, hanno un'importanza economica rilevante, o comunque operano a scavalco tra più regioni?

Enel, Eni, l'Abi esprimono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

**2 settembre** Il governo ha ultimato l'elaborazione del disegno di legge sulla "promozione internazionale del sistema economico e produttivo", materia statale in base alla Costituzione. La disciplina si sovrappone largamente a quella sul "commercio con l'estero", a competenza concorrente, e alle politiche in tema di turismo o commercio, di competenza esclusiva regionale. In concreto, gli interventi si sovrappongono in numerosi aspetti: tutti portati all'attenzione della Corte costituzionale, chiamata a risolvere il groviglio. Confindustria, Unioncamere, Cna esprimono viva preoccupazione per i rischi di confusione e conflittualità.

che abbassa sensibilmente i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

D'altronde, il ridimensionamento della disciplina statale mette in discussione anche la possibilità per un cittadino calabrese di farsi curare in Lombardia. Da tempo, comunque, nella crisi della finanza regionale, le Regioni meridionali non sono in grado di sostenere questi costi.

**15 dicembre** La collocazione istituzionale di Roma è al centro del dibattito. La Regione Lazio attua una disposizione costituzionale (art.114) che demanda allo Statuto regionale il compito di stabilire forme e condizioni particolari di autonomia della capitale; ma in concreto questa disciplina risulta difficilmente compatibile con la legge statale che, secondo altra disposizione costituzionale (art.117), regola l'ordinamento della capitale. Si aprono polemiche tra governo, Regione, Comune di Roma. Ma anche la Provincia ha buoni motivi per protestare.

**18 dicembre** È presentata al Parlamento la proposta di legge che, in attuazione della riforma, consentirà entro 5 anni ad ogni territorio che superi un milione di abitanti di formare nuove Regioni, in deroga alle procedure previste dalla Costituzione. Esultano il Mar (Movimento autonomista romagnolo) e vari Comitati che si vanno creando qua e là. Protestano le realtà che non raggiungono le dimensioni previste.

**23 dicembre** Nella Conferenza di fine anno, il presidente della Corte costituzionale segnala che i ricorsi alla Corte presentati dal governo e dalle Regioni sono raddoppiati.

**Anno 2011**

**1° aprile** A partire dalla nuova legislatura, si applica la disciplina del Senato "federale", il nuovo bicameralismo (tranne la riduzione del numero dei parlamentari), il

**Anche lo sport diventa motivo di contesa. Stato e Regioni litigano per chi deve occuparsene**



premierato, la nuova composizione della Corte costituzionale.

**3 aprile** Un gruppo di deputati presenta un progetto di legge su insegnamento, titoli di studio, personale della scuola. «È un progetto certamente ammissibile», dichiara la presidenza della Camera, «trattandosi di "norme generali sull'istruzione", competenza esclusiva dello Stato e dunque riservata a leggi della Camera».

**8 aprile** Un gruppo di senatori presenta un progetto di legge sugli stessi temi. «È un progetto certamente ammissibile», dichiara la presidenza del Senato federale, «trattandosi di "istruzione", materia concorrente e dunque riservata a leggi del Senato».

**11 aprile** Le Regioni protestano per i progetti di legge presentati alla Camera e al Senato che, almeno per

quanto riguarda la gestione del personale, riguardano la "organizzazione scolastica" di loro esclusiva competenza.

**31 aprile** Il presidente della Camera e il presidente del Senato federale si incontrano per stabilire la competenza sul progetto di legge in tema di istruzione. Non trovano l'intesa; dunque la questione, come prevede la riforma costituzionale, viene demandata ad un Comitato paritetico, composto da 4 deputati e 4 senatori.

**22 maggio** Il Comitato paritetico ha assunto, dopo accese discussioni, la propria decisione. A causa della improvvisa assenza di un deputato indisposto, la competenza è stata riconosciuta al Senato federale. Protestano i deputati. Le Regioni ribadiscono le loro proteste.

**27 giugno** Il governo ritiene che, per l'attuazione del suo programma, sia essenziale modificare il progetto sull'istruzione all'esame del Senato; dunque, secondo quanto prevede la Costituzione, chiede al presidente della Repubblica l'autorizzazione ad intervenire nel procedimento.



Un intervento chirurgico al Besta di Milano

**31 giugno** Il presidente della Repubblica ha deciso di autorizzare il governo. Tra le polemiche, il primo ministro si reca al Senato per esporre le proprie ragioni.

**3 luglio** Il Senato ha deciso di non accogliere le modifiche proposte dal governo. La decisione passa ora alla Camera, che decide a maggioranza assoluta.

**15 luglio** La Camera ha deciso, approvando in via definitiva la legge. I senatori continuano a protestare. Le Regioni presentano 20 ricorsi alla Corte costituzionale.

**8 agosto** Un'importante operazione antidroga dei Carabinieri è andata a vuoto per l'imprevista intromissione della Polizia regionale. La notte scorsa, gruppi specializzati dell'Arma hanno svolto l'azione che, in seguito a complesse e lunghe indagini, avrebbe dovuto portare all'annientamento di una potente rete di narcotrafficanti. L'operazione, tuttavia, è stata preceduta di poco da un intervento di agenti della Polizia regionale che hanno arrestato due spacciatori. I capimafia hanno potuto allontanar-

## Corte costituzionale intasata dai ricorsi tra i vari organi dello Stato che reclamano le stesse materie

si indisturbati, con la droga. Un secco comunicato del Comando dei carabinieri rileva che episodi di questo tipo si sono verificati già quattro volte, quest'anno.

**2 settembre** Destano malumori, tra i deputati, le proposte di legge "Cirami quater" e "Gasparri ter". Il quotidiano "La Padania" titola a tutta pagina: "Non le voteremo mai".

**4 settembre** Il primo ministro annuncia che intende avvalersi dei nuovi poteri in materia di scioglimento della Camera.

**8 settembre** La Camera ha votato le leggi "Cirami quater" e "Gasparri ter". In un comunicato, il primo ministro esprime soddisfazione per la compattezza della maggioranza.

**23 dicembre** Nella Conferenza di fine anno, il presidente della Corte costituzionale segnala che i ricorsi alla Corte sono più numerosi dei ricorsi al Tar Lazio.

### Anno 2016

**1° aprile** Con l'apertura della legislatura, finalmente si applica la riduzione del numero dei deputati (a 518). I parlamentari che nel 2004 votarono la riforma, andati ormai in pensione, lodano l'importante innovazione. I parlamentari attuali ritengono che sarebbe opportuno, sul punto, un ripensamento.

**3 maggio** Pur con grave ritardo, il Parlamento ha approvato il disegno di legge costituzionale che deve dare attuazione alla legge costituzionale per attribuire a 104 Province e a 8.103 Comuni la facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale. Si aprono aspre polemiche tra Regioni ed Enti locali, tra Enti locali e governo, tra governo e Regioni.

**23 dicembre** Nella Conferenza di fine anno, il presidente della Corte costituzionale segnala che i ricorsi alla Corte sono più numerosi dei ricorsi ai Tar.

**N.B.** Per motivi di spazio, casi e procedimenti sono stati qui sensibilmente semplificati. Con questo limite, tutte le ipotesi qui accennate sono - temo - possibili, in base alle contorte previsioni della riforma costituzionale.

*"Luciano Vandelli, docente di diritto amministrativo all'Università di Bologna, è autore per Il Mulino di "Devolution e altre storie" (2002) e "Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale" (1997).*

*Per Baldini e Castoldi è in uscita "Il dottor Jekyll e mister Holmes"*

Foto: R. Anselmi - Contrasto

## Un premier Superman

Le principali novità introdotte dalla proposta di riforma costituzionale

**Parlamento** Diminuisce di un quarto il numero dei parlamentari e variano le competenze dei due rami. La Camera esamina le leggi riservate alla competenza dello Stato, come la politica estera, la difesa o la giustizia. Mentre il neonato Senato federale, i cui membri sono eletti in ciascuna regione contestualmente ai consigli regionali, si occupa delle materie dove la competenza è concorrente, come i rapporti della Ue con le Regioni e il commercio con l'estero. Le leggi di bilancio e la Finanziaria restano affidate a entrambe le Camere.

**Premierato** Il premier viene eletto direttamente dal popolo, con i vari candidati che si devono collegare a una o più liste per la Camera. Il leader della coalizione vincente non ha più bisogno del voto di fiducia, ma di un semplice voto sul programma. Determina la politica del governo e nomina (e revoca) i ministri. Soprattutto, può sciogliere la Camera.

**Devolution** Le regioni avranno potestà legislativa esclusiva sull'organizzazione della sanità, sulla scuola e sulla polizia locale. Ma il governo potrà bloccare le loro leggi quando ritenga che pregiudichino l'interesse nazionale. Nel caso in cui la Regione non cambi la legge contestata, il Senato può chiederne l'abrogazione.