

Riforma della Costituzione 7 – sussidiarietà, Parlamento e Regioni, il nuovo Titolo V

✘ Il tema della sussidiarietà nasce dentro la concezione politica del mondo cattolico democratico a fine 800 (la ostilità nei confronti dello stato liberale) e, tradotto in maniera semplice, significa due cose: 1) lo Stato faccia solo ciò che i cittadini associati non sono in grado di fare da soli (sussidiarietà orizzontale) 2) nella organizzazione dello stato la dimensione più importante è quella più vicina ai cittadini, cioè il comune (sussidiarietà verticale).

La sinistra, storicamente e per via della esperienza comunista, è stata tendenzialmente statalista ed elementi di ciò sono ancora presenti in un pezzo della sinistra italiana che guarda con diffidenza al mondo del volontariato e quando c'è un problema pensa subito alla necessità dell'intervento pubblico soprattutto quando ci sono di mezzo i servizi essenziali.

Non è un caso se l'idea di servizio pubblico che veda l'azione sinergica dello stato e dei privati fa fatica ad avanzare nella sanità, nella scuola, nella gestione di alcuni servizi essenziali quali l'energia e l'acqua.

Nonostante l'ideologia statalista ancora presente la prima riforma costituzionale che ha affrontato questi temi l'ha fatta nel 2001 il governo di centro sinistra; l'ha fatta in malo modo (in tutta fretta, a colpi di maggioranza e a fine legislatura). Erano i tempi di ascesa della Lega e si pensò ad un forma di concorrenza sui temi del federalismo. Per altro quella riforma si inquadra in un processo generale di riforma iniziato con la legge 59/97 più nota come Bassanini con cui il Parlamento affidava al governo una ampia delega per

il conferimento di funzioni e compiti a regioni ed enti locali e per avviare la riforma della pubblica amministrazione.

Così venne riformato l'articolo 118: "*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*". Ed ora si aggiunge: "*Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*". Dunque le cose deve farle l'ente più vicino ai cittadini e si deroga da questa impostazione, a salire, man mano che le problematiche si fanno più complesse e serve una struttura adeguata a tale complessità. Elemento di novità: si introducono elementi da 21° secolo: semplificazione, trasparenza, efficienza e responsabilità di chi amministra. Si dirà che sono parole; quando un principio entra a far parte della Carta Costituzionale sono le leggi ad essere chiamate ad applicarlo.

Il titolo V è la parte della Costituzione che descrive la organizzazione dello stato e inizia così , registrando la scomparsa delle province: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*" (art. 114). L'ordine in cui vengono citati non è casuale: la Repubblica si fonda sui comuni, non sul Parlamento e tanto meno sui prefetti come era lo stato italiano nelle sue origini.

Il nocciolo della riforma sta nell'articolo 117 che disciplina e riforma i rapporti reciproci tra parlamento nazionale e consigli regionali in ordine alla potestà legislativa. La nuova versione interviene sul testo approvato dalla legge costituzionale 3/2001 (iter dal 99 al 2001 governo D'Alema), confermata dal referendum tenutosi nell'autunno 2001 con il

64% di sì e una partecipazione intorno al 34%. Per avere una idea completa di quel provvedimento rimando a questo [documento a cura del centro studi del Senato](#).

L'elemento principale di quella legge (che ora viene modificato) riguardava due aspetti:

- il primato delle Regioni (ciò che non viene espressamente riservato allo stato è di competenza regionale e le cose riservate allo stato erano poche)
- la potestà legislativa concorrente: su un numero elevato di tematiche si esercitava il potere legislativo di entrambi gli attori (stato centrale e regione).

L'opinione quasi unanime di costituzionalisti e forze politiche è che si sia trattato di un errore, sia per l'aver riservato alle Regioni questioni tipicamente da *interesse nazionale*, sia perché molte regioni, indipendentemente dalle maggioranze politiche che le governavano riempirono la Corte Costituzionale di ricorsi in ordine alla attribuzione del potere di intervento e rischiarono di determinare la paralisi dell'Alta Corte.

La riforma Boschi elimina la *potestà concorrente* e riporta allo stato la maggioranza dei temi oggetto di contenzioso. Si tratta di un elenco molto ampio fatto di 21 temi numerati dalla a) alla z)

Poichè si tratta di un questione importante (di cui poco si tratta) riporto il testo del nuovo articolo 117

1. politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; **(identico)**
2. immigrazione; **(identico)**
3. rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; **(identico)**
4. difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi,

munizioni ed esplosivi; **(identico)**

5. moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; tutela e promozione della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie; **(ampliato)**
6. organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; **(identico)**
7. ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale; **(ampliato)**
8. ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; **(identico)**
9. cittadinanza, stato civile e anagrafi; **(identico)**
10. giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; **(identico)**
11. determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare; **(ampliato))**.
12. disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; **(ampliato)**
13. previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale; **(ampliato)**

14. ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni; **(ampliato, tolto riferimento alle province)**
15. dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero; **(ampliato)**
16. pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; **(ampliato)**
17. tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; **(ampliato)**
18. ordinamento delle professioni e della comunicazione; **(nuovo)**
19. disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; **(nuovo)**
20. produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; **(nuovo)**
21. infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale; **(nuovo)**

Se si legge con un minimo di attenzione la descrizione delle competenze si nota che sono state riportate alla potestà centrale tutte le questioni di interesse nazionale sia sul terreno delle infrastrutture (energia, reti, porti, aeroporti) sia in quelli considerati strategici per l'Italia (beni culturali, ambiente, turismo, banche dati



Come detto la potestà concorrente è stata abrogata (molte competenze passano allo stato).

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La sovrapposizione, nell'ambito di competenze distinte è ben evidenziata dalle ultime sei righe dell'immagine qui sopra in cui si specificano i ruoli reciproci da svolgere in un determinato ambito e ciò consente di ridurre il contenzioso Stato-Regioni. Inoltre, mentre si conferma la potestà regionale in ogni materia non riservata alla competenza esclusiva dello stato, in uno specifico comma, lo stato si riserva la facoltà di intervenire su questioni non espressamente citate che però coinvolgano unità della Repubblica ed interesse nazionale.

Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Mentre la potestà regolamentare, nel rispetto delle leggi, viene trasferita ai comuni e alle città metropolitane.

L'articolo 122 assegna rango costituzionale alla eliminazione del malcostume nella retribuzione dei consiglieri regionali: *Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione. La legge della Repubblica stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*

Qualche considerazione finale di commento:

- Mentre condivido il processo di accorpamento dei comuni previsto dalla riforma Del Rio che punta a renderne sensato ed efficace il funzionamento, non concordo sulla eliminazione delle Province frutto di una cattiva campagna, di stampo demagogico, contro i costi della politica.

Le province nel nostro paese, come i dipartimenti in Francia, corrispondono ad unità territoriali omogenee e se opportunamente riformate, per eliminare quelle costruite solo sul campanilismo alla fine del secolo scorso, avrebbero potuto essere lo strumento per garantire una sana e seria politica di bacini territoriali con problemi comuni. Spesso in una provincia si parla lo stesso dialetto, c'è unità di sentire rispetto alla vita e al modo di essere e dunque eliminando questa dimensione si fa un vulnus pesante alla sussidiarietà verticale. E il problema non si risolve certamente con le città metropolitane che hanno una funzione specifica per alcune aree fortemente urbanizzate.

- Trasferendo il personale delle sopresse Province e le

vecchie competenze alle Regioni si rischia di far crescere ulteriormente l'ente Regione che andrebbe invece snellito in termini di personale e sgravato dall'essere il dispensatore della spesa sanitaria. La Regione, secondo me, dovrebbe essere più snella, sgravata da compiti gestionali e di dimensione sovraregionale (nord occidentale, nord orientale, bassa padana ed Emilia, regione Tosco-umbro-marchigiana, ...).

I lombardi non esistono, mentre esistono i bergamaschi e i valtellinesi del tutto diversi dai cremonesi e dai mantovani, a loro volta più simili agli emiliani.

- La scelta di non rincorrere spinte di federalismo da *repubblica delle banane* mi paiono assolutamente opportune e nella logica di unità della Repubblica. Per dirne una dovrebbero finire le assurdità come gli uffici turistici di singole regioni, in Cina, quando i cinesi hanno difficoltà a comprendere cosa sia l'Italia nell'ambito dell'Europa. Dopo di che non è un caso, come è stato sottolineato al Vinitaly, che mentre l'Italia supera la Francia nella produzione mondiale di vino l'export verso la Cina rimanga al palo e rappresenti meno di un decimo di quello francese. In Cina non si entra con il Brunello o il Barolo, si entra con il made in Italy.
- Ancora si tratta di vedere se e quanto saranno utilizzate o derogate le norme che prevedono un funzionamento di Comuni e Regioni nell'ambito della autonomia impositiva stabilendo che *le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni. Con legge dello Stato sono definiti indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni (art. 119).*

L'articolo 120 che già prevedeva il potere sostitutivo quando non fossero garantiti i livelli essenziali di prestazioni sui diritti civili e sociali prevede una aggiunta: *la legge stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.* Visto che il grave dissesto e la mancata garanzia dei livelli essenziali (in ambito sociale e sanitario) sono diffusi in numerose regioni e lo Stato deve poi intervenire a ripianare i bilanci, mi chiedo, *sarà mai applicato?*

- Il centro destra in versione *Forza Italia* che nella legislatura 2007/2012 si fece paladino degli interventi di revisione della versione dalemian-bossiana del titolo V cosa pensa della ipotesi di lasciar tutto com'è in nome della lotta alla riforma targata Renzi? Forse c'è qualche elemento di disomogeneità nel centro destra a trazione Salvini-Meloni. O no? Forse Forza Italia dovrebbe sciogliere il nodo della grande politica e comprendere che il sistema istituzionale italiano è ormai tripolare e che il suo spazio è quello di una sfida moderata e liberale agli altri due competitor (i 5stelle e il PD) e che il terreno della riforma costituzionale è quello delle convergenze su certi contenuti.

[Testo della costituzione riformata con a fronte, articolo per articolo, il testo attualmente in vigore.](#)

(7 – fine) – gli articoli precedenti sono

- [Riforma della Costituzione 6 – Parlamento, Governo, maggioranza, contrappesi](#)
- [Riforma della Costituzione 5 – risposte al NO](#)
- [Riforma della Costituzione 4 – Asimmetrie tra \(Sì\) e](#)

(No)

- Riforma della Costituzione 3 – valutazione
 - Riforma della Costituzione 2: il nuovo Senato
 - Riforma della Costituzione 1: le modifiche
-