



di Daria Scarciglia  
Avvocato

**I Titolo V della Costituzione è composto da una serie di articoli che regolamentano le autonomie locali, vale a dire i comuni, le città metropolitane, le province e le regioni, comunemente detti anche "enti territoriali".** La loro ragion d'essere, nelle intenzioni dei padri della nostra carta costituzionale, era quella tipica di salvaguardare e riconoscere quali enti esponenziali, capaci, cioè, di rappresentare gli interessi di una determinata comunità, le autonomie locali preesistenti alla nascita della Repubblica italiana. Gli enti territoriali, in quanto più vicini ai cittadini, erano ritenuti maggiormente in grado di farsi carico dei loro bisogni, realizzando la piena sussidiarietà nelle azioni di governo.

IL TITOLO V DELLA NOSTRA COSTITUZIONE È DA RITENERSI OGGI IL SOLO RESPONSABILE DELLA PRESENZA IN ITALIA DI 21 SISTEMI SANITARI DIVERSI, UNO PER OGNI REGIONE, A SCAPITO, EVIDENTEMENTE, DELLA SALUTE PUBBLICA

# LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE. AUTONOMIA O ARBITRIO?

Urge una regia statale della sanità, capace di coniugare il rispetto delle differenze territoriali con l'universalità dei diritti.

## L'EVOLUZIONE DEL TITOLO V E I BISOGNI REALI DELLA CITTADINANZA

La struttura attuale degli enti territoriali è il risultato di diversi interventi di riforma del Titolo V Cost. succedutisi nell'arco dei decenni, a partire dagli anni '70 e culminati con la riforma del 2001, di cui comunque si discute da tempo un nuovo riordino. L'intento dei diversi interventi di riforma era di dare allo Stato italiano una fisionomia federalista, spostando i meccanismi decisionali e di spesa dalle prerogative del governo centrale a quelle più locali, rafforzando l'idea di maggiore vicinanza ai cittadini.

Le regioni, in modo particolare, hanno ricevuto sempre più competenze in ambiti essenziali al buon funzionamento del Paese, come ad esempio la gestione della sanità. Alle regioni, infatti, è stata conferita ampia autonomia in campo sia finanziario che organizzativo e legi-

slativo, potendo quindi decidere liberamente come spendere il proprio denaro e come strutturare i propri enti di governo. Non solo: la delega alle regioni di tutte le materie che esulano dalla competenza esclusiva dello Stato ha attribuito alle regioni anche un enorme potere di produzione normativa. Il tutto, è bene ribadirlo, allo scopo di realizzare una migliore aderenza dell'azione legislativa e di governo ai bisogni reali della cittadinanza.

## DOV'È DUNQUE IL PROBLEMA?

Va detto, innanzi tutto, che i problemi sono più d'uno. Se si considera l'autonomia di spesa, ad esempio, sappiamo che il denaro che le regioni possono spendere alquanto liberamente proviene da una serie di imposte (compartecipazione all'Iva, addizionale Irpef e Irap) che hanno la peculiarità di non assicurare alle regioni dei margini di manovra significativi: aliquote Iva e addizionale Irpef sono infatti stabilite dallo Stato e sull'Irap le regioni possono decidere in misura non superiore a  $\pm 1\%$ .

In altri termini, le regioni si sono ritrovate a gestire una sempre maggiore autonomia organizzativa e di spesa senza che, di pari passo, aumentasse anche la loro autonomia fiscale; al contrario, il denaro con cui si fa fronte alle necessità di spesa delle regioni proviene dalla fiscalità generale ed è sempre lo Stato che decide interventi di salvataggio a favore di una singola regione, spalmandone il costo su tutti gli italiani. L'economista Alberto Bisin sostiene che "si tratta di un sistema abnormemente avulso da ogni più basilare analisi degli incentivi".

Ma la critica più aspra e convincente dell'attuale sistema delle autonomie locali, riguarda l'aumento del numero di materie affidate alla competenza legislativa delle regioni, che ha dato luogo a numerosi scontri tra ragioni e Stato.

## TITOLO V E SANITÀ

Avviene soprattutto in ambito sanitario che, nella formulazione vigente del Titolo V Cost., rientra tra le materie a legislazione concorrente, per le quali cioè, la determinazione dei principi fondamentali è di pertinenza dello Stato, mentre la potestà legislativa e regolamentare è propria delle regioni.

Dire che allo Stato resta la determinazione dei principi fondamentali equivale a dire che governo e parlamento vigilano sui livelli essenziali di assistenza sanitaria e che le regioni legiferano su tutto il resto. E lo dimostra la condizione ormai cronica del contenzioso tra regioni e Stato nei procedimenti per presunta incostituzionalità di numerose iniziative legislative sanitarie. Infatti, da un lato il governo tende a bloccare le normative regionali sul presupposto che eccedano le proprie competenze, invadendo i principi fondamentali riservati allo Stato, e dall'altro le regioni, gelose della propria autonomia legislativa, sollevano spesso questioni di legittimità costituzionale rispetto ai disegni di legge di governo e parlamento.

Il risultato pratico è che il Titolo V della nostra Costituzione è da ritenersi oggi il solo responsabile della presenza in Italia di 21 sistemi sanitari diversi, uno per ogni regione, a scapito, evidentemente, della salute pubblica.

## TITOLO V E UGUAGLIANZA TRA CITTADINI

Tuttavia, lascio volentieri le considerazioni più prettamente sanitarie agli esperti della materia. Quello che, da giurista, mi preme evidenziare è che risulta purtroppo tradito quel principio di uguaglianza che vorrebbe la Repubblica in grado di rimuovere ogni ostacolo economico e sociale alla libertà ed all'uguaglianza dei cittadini (art. 3 Cost.). È

**UNA REGIA STATALE DELLA SANITÀ CAPACE DI CONIUGARE IL RISPETTO DELLE DIFFERENZE TERRITORIALI CON L'UNIVERSALITÀ DEI DIRITTI**

innegabile d'altronde che, se si parla di qualità e disponibilità delle cure, di accesso alla sanità pubblica, di esercizio della professione medica e medico-veterinaria, di sicurezza alimentare e di tutela del benessere animale, si assiste a forti sperequazioni da una regione all'altra, nonché a forme di discriminazione tra diversi territori, che contribuiscono all'incertezza ed al caos tutte le volte che una condotta lecita e doverosa in una regione diventa illegittima e sanzionabile in un'altra.

L'argomento è del resto di grande attualità, dato che di una nuova revisione del Titolo V Cost. si parla ormai da qualche anno, soprattutto per quanto concerne la sanità, sebbene l'agenda politica dell'auspicata riforma risulti ancora piuttosto indefinita. Quello che appare chiaro ai più è che la complessità del nostro sistema sanitario non potrebbe sostenere il ritorno a passate forme di centralizzazione statale a favore di un mero decentramento amministrativo. Al tempo stesso, non può essere più consentito agli enti territoriali di negare le leggi dello Stato e i diritti fondamentali del cittadino, troppo spesso sacrificati da politiche di risparmio discriminatorie ed esecrabili. Resta da percorrere la strada più ovvia, quella di una regia statale della sanità, capace di coniugare il rispetto delle differenze territoriali con l'universalità dei diritti, perché non ci sia più confusione tra autonomia ed arbitrio. ■