

ENZO MARIA MARENGHI

Regionalismo differenziato, unità ordinamentale e amministrazione per livelli essenziali.

Superando lo sterile costruzionismo, le astrattezze dommatiche, va riconosciuta centralità, nell'opera di ingegneria istituzionale propria del regionalismo differenziato, ad una rilettura orientata del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, per stabilire, per correlazione, in che misura l'ordinamento unitario possa essere condizionato da una differenziazione diffusa ed asistemica.

Su tale quesito di fondo si innestano variabili ordinamentali di assoluto rilievo.

L'offerta sociale ed economica al cittadino da 'eguale' potrebbe diventare 'diseguale', se l'offerta dello Stato-Ordinamento dovesse dispiegarsi in interessi forti o deboli, più o meno tutelati, più o meno garantiti.

C'è il rischio che la differenziazione piuttosto che alimentare la metodologia della ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni possa diventare strumento di sperequazione e diseguaglianza nel trattamento.

A) Una lettura organica del testo costituzionale merita l'analisi delle disposizioni che pongano in rete la trilogia unità-differenziazione-risorse.

Il testo costituzionale apre alla previsione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, che può coincidere con le tante definizioni proposte dal “federalismo differenziato” o “a geometria variabile” al “regionalismo a doppia velocità” o “a specificità diffusa”.

Analizzando criticamente la norma costituzionale si dispongono a fare la differenza più che le “ulteriori forme”, le “condizioni di autonomia”.

Il fenomeno, per quanto diffuso, non pare innovare il quadro di riferimento costituzionale al punto da consentire la previsione di un *tertium genus*, che si aggiunga al regionalismo ordinario ed al regionalismo per statuto speciale.

Il fatto che il III) comma dell'art. 116 Cost. ripeta la dizione “forme e condizioni particolari di autonomia”, la stessa utilizzata per le Regioni a statuto speciale, produce l'effetto di un'equivalenza per caratteri distintivi, che possano legittimare una tipologia di riferimento che supporti la terza autonomia.

La previsione dell'art. 116 non è senza limiti.

Essa va letta, per i contenuti e per gli obiettivi ordinamentali programmati, in relazione a principi costituzionali interdipendenti e connessi, espressi dagli artt. 5, 117, 118, 119, 120 Cost. .

L'art. 116, invero, esprime un principio di relazione, che va messo in rete con i principi di tendenza espressi negli articoli della Costituzione ora richiamati.

Che non si tratti di un *tertium genus* trova conferma nel limite delle materie, che, combinato con quelle del territorio, fissa i limiti di base alla potestà legislativa regionale.

Si tratta di forme di differenziazione mirata, *ratione materiae* selezionate, senza che possano assurgere ad una forma di autonomia a contenuto generale che tragga legittimazione da una previsione organica.

Al limite delle materie, che costituisce limite interno, nel testo costituzionale, si accompagna un limite esterno, di più diretta incidenza.

Il processo di rideterminazione dei contenuti materiali costituisce il presupposto per la ridefinizione delle funzioni e per la ripartizione delle risorse.

Su tali presupposti, connessi e consequenziali si misura la latitudine dell'autonomia possibile, il grado di unità ordinamentale, il rapporto tra eguaglianze e diseguaglianze.

Il limite esterno trova previsione espressa nello stesso testo costituzionale.

Il processo di differenziazione dovrà determinarsi “nel rispetto dei principi dell'art. 119”.

Da un lato l'art. 117, cost., il testo novellato, consente un'autonomia rinforzata per qualità e quantità di funzioni e si apre a diseguaglianze possibili, immaginando un processo di

rideterminazione dall'alto, una differenziazione orientata al recupero di maggiori poteri e nuove risorse.

Dall'altro lato, l'art. 119 Cost., introduce una differenziazione dal basso.

L'obiettivo ordinamentale primario dell'art. 119, nei limiti dichiarati dall'art. 117 Cost., coincide con la creazione di un'altra forma di differenziazione, già esistente nelle previsioni, che opera dal basso, orientata al superamento delle diseguaglianze e degli squilibri.

Assumono centralità in tale ottica previsioni quali il "fondo perequativo, senza vincoli, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Ed ancor più (siamo alla differenziazione maggiorativa, "aggiuntiva") assume centralità il principio di scopo che fissa l'obiettivo ordinamentale teso a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona ...", cosicchè lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore dei determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni" (le sottolineature sono nostre).

In termini di differenziazione orientata costituisce obiettivo primario la gestione degli squilibri economici, sociali e territoriali cui vanno destinate "risorse aggiuntive".

La differenziazione dal basso, fondata su misure aggiuntive, costituisce categoria di riferimento, senza limiti di relazione, all'interno del testo costituzionale.

B) Ulteriori forme di una differenziazione riequilibratrice, trovano fondamento e conferma nello stesso testo costituzionale, all'art. 120 Cost., laddove, nel testo novellato, è previsto che il Governo possa sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni ... “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

Il rapporto tra differenziazione e unità ordinamentale quale metodologia di intervento mirata verso il basso, attenta alle diseguaglianze, può assumere contorni e caratteri ancora più definiti.

Assume centralità il metodo della differenziazione diffusa orientata a migliorare i diritti verso l'alto, innalzando le risorse di impiego o garantendo i livelli essenziali, fissando quel *minimum* che abilita alla conservazione dell'unità giuridica ed economica.

Torna il tema centrale dei principi fondamentali articolato nel principio dell'“eguaglianza” (art. 3) della “pari dignità” (art. 3) nel quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5).

La differenziazione orientata si confronta con i principi dell'unità e dell'eguaglianza.

Questi ultimi risulteranno violati laddove lo strumento individuato, per garantire unità ordinamentale e tutela delle eguaglianze, dovesse essere applicato in una visione riduttiva delle potenzialità fissate a livello costituzionale.

Per tutelare la facoltà di dotarsi di una differenziazione diffusa il Costituente ha previsto gli anticorpi, innestando pesi e contrappesi di bilanciamento orientato.

A ridosso dell'art. 116 Cost. fa da contrappeso alla differenziazione possibile riservata alla "legge dello Stato" (art. 116, comma 3) il limite dettato dall'art. 117, Cost., Il comma, che affida allo Stato (con legislazione esclusiva) "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Tale ultima previsione risulta assorbente per restituire 'garanzie' ed eguaglianza di trattamento "su tutto il territorio nazionale".

I livelli essenziali garantiti rappresentano sul territorio l'unità di misura, per standard, di una differenziazione possibile, perché unità ed eguaglianza siano tutelate nel concreto.

I parametri applicati, gli standard imposti, qualificheranno l'essenzialità', e, al tempo stesso, in disparte astrattezze e sterile costruzionismo, saranno garanti della qualità e quantità dei livelli essenziali riconosciuti e garantiti a tutela dell'unità ad invisibilità ordinamentale.

Con riferimento ai livelli essenziali sarà dato misurare eguaglianze e diseguaglianze.

Perché la differenziazione non divida e non alimenti le diseguaglianze c'è bisogno che i livelli-base, l'essenziale irrinunciabile, non sia appiattito su obiettivi modesti, disposti al ribasso, a supporto di una differenziazione sperequata e riduttiva.

Ad ulteriore chiarimento, il passaggio è essenziale, occorre che il 'livello' dei 'livelli', la misura fissata della prestazione, non sia mortificato nella previsione di base, perchè ciò consentirebbe di impiegare poche risorse per obiettivi minimi affidati ad una 'essenzialità' minore, riservandosi, viceversa, alla differenziazione possibile più risorse e più prestazioni.

I livelli tenuti bassi assicurano l'eguaglianza formale, facilmente perseguibile, obiettivi modesti, ma non l'eguaglianza effettiva, atteso che la differenziazione, una volta che gli interessi minori risulteranno garantiti, potrà, liberata dai vincoli di sperequazione e coesione sociale e territoriale, sviluppare senza limiti la domanda per gli obiettivi maggiori.

L'essenzialità di base, nel senso indicato, va selezionata e misurata per obiettivi che non siano 'minimi'.

Diversamente operando emergerebbero evidenti profili di incostituzionalità.

C) L'analisi della "differenziazione" come categoria costituzionale non sarebbe esaustiva se dovesse esaurirsi nella

‘differenziazione possibile’ (bilanciata dalla “differenziazione riequilibratrice”).

Il testo costituzionale rende merito all’unità ed indivisibilità della Repubblica, ai livelli interessanti l’intero territorio nazionale, atteso che nello stesso testo dell’art. 116 Cost., si prevede che la differenziazione possibile ed il processo di determinazione avvengano “sentiti gli enti locali”.

Così operando si rafforzano i caratteri sistemici della differenziazione, categoria costituzionale unitaria.

Se la selezione di risorse e prestazioni dovesse escludere le competenze degli enti locali, ancora una volta il principio dell’unità ed indivisibilità subirebbe un’interruzione quanto a ‘riconoscimento’ e ‘promozione’ delle autonomie locali.

Si intende dire che la differenziazione possibile ed il bilanciamento compensativo dei livelli essenziali vanno misurati su tutta l’offerta delle prestazioni e su tutto il territorio nazionale.

Per tale aspetto, che rappresenta il continuum ordinamentale, vale l’art. 118 Cost., che estende alle funzioni amministrative la categoria della differenziazione.

Ai Comuni restano affidate specifiche funzioni utilizzando, finalmente, il proprio Statuto, quale norma paraprimaria, opportunamente costituzionalizzata nel rapporto tra autonomia riconosciuta e regolazione statutaria.

In tal modo il sistema statale ed il sottosistema delle autonomie, ognuno per i propri livelli ordinamentali, potranno

sviluppare senza condizionamenti, il sistema unitario della differenziazione per livelli di prestazioni garantite.