

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZA E STORIA DEL DIRITTO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANZARO "MAGNA GRÆCIA"

Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello

a cura di

Francesco Astone, Mario Caldarera, Francesco Manganaro
Antonio Romano Tassone, Fabio Saitta

G. Giappichelli Editore – Torino



Roberto Cavallo Perin

1. Nel ringraziare gli organizzatori per l'invito, osservo che il tema generale del convegno apre non pochi interrogativi; anzitutto il titolo che, come in altre edizioni, non nasconde la provocazione.

Le "disuguaglianze sostenibili" ricordano la locuzione "sviluppo sostenibile" e le elaborazioni che da quel settore provengono, ma non è chiaro quali elementi di novità offre rispetto alle monumentali teorie intorno al concetto giuridico posto dal principio di uguaglianza.

Si è da tempo avvertiti che non tutte le disuguaglianze sono considerate illecite dal nostro ordinamento. Meno ovvio è forse cominciare a ritenere che vi sono alcune disuguaglianze che sono giuridicamente irrilevanti, e che invece sono rilevanti per la sociologia, per l'economia, per gli storici, per la politica, e che quindi possono essere considerate positivamente o negativamente a seconda della percezione, anche ideologica, che le diverse scienze intendono attribuire a questo termine, ma se per il giurista sono irrilevanti non possono non ritenersi lecite, dunque possibili.

Vi sono poi disuguaglianze che sono giuridicamente necessarie, quelle che, secondo le elaborazioni più recenti, sono definite con le "azioni positive", che hanno un importante antecedente storico nel c.d. *principio di eguaglianza sostanziale*, non la sua versione più nota che ha trovato applicazione nel giudizio di costituzionalità sulle norme, ma quella più legata al tenore letterale dell'art. 3, comma 2, Cost.

Storicamente non si può negare che, tra fine ottocento e sino agli anni settanta del novecento, sono stati i servizi pubblici, nazionali e locali, a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impedivano il pieno sviluppo della persona umana». Quanti ostacoli all'uguaglianza sono stati rimossi con la costruzione di ferrovie, l'organizzazione sanitaria e, ancor prima, l'organizzazione scolastica primaria, tutti strumenti concreti (servizi pubblici) che hanno portato ad un su-

peramento delle disuguaglianze tra le persone, ma si deve riconoscere con riflessione odierna che hanno al contempo sicuramente creato delle disuguaglianze considerate ineludibili.

Compare così una prima accezione della locuzione disuguaglianze sostenibili, nel senso più preciso di disuguaglianze relative, ieri già qualcuno lo notava incidentalmente.

Nelle opere pubbliche il tracciato di un'autostrada crea indubbiamente una riduzione della disuguaglianza per coloro che sono vicini ai caselli, ma immediatamente afferma una nuova e maggiore disuguaglianza relativa per coloro che ne risultano lontani.

Se apro un centro ospedaliero in una determinata zona determino per gli abitanti di questa una maggiore uguaglianza sociale, ma rispetto ad altri centri sto attribuendo più forza politico-amministrativa a quella città rispetto ad altre, poiché è noto che l'allocazione dei servizi si concreta naturalmente dove altri sono già presenti, accrescendo esponenzialmente l'importanza di un comune, eleggendolo a capoluogo.

Ci sono centri che hanno perso un predominio storico, economico, politico e sociale perché è passata altrove una ferrovia, o un'autostrada, o altrove si è localizzato un centro commerciale, con legittimazione d'altri centri, che un tempo erano meno rilevanti.

Considerato che ogni superamento di disuguaglianze determina inevitabilmente l'affermazione di nuove disuguaglianze relative che prima non c'erano, la parola sostenibile può forse fornire uno strumento utile per una considerazione giuridica e selezione delle disuguaglianze prodotte da un intervento volto all'uguaglianza.

2. In una seconda accezione la locuzione "disuguaglianza sostenibile" può aiutare a comprendere l'organizzazione dei servizi pubblici. Forse non è così vero che l'uguaglianza all'utenza si ottiene sempre attraverso una diffusione sul territorio (eguaglianza territoriale) dei centri d'erogazione dei servizi. Talvolta è vero proprio il contrario.

È ovvio notare che ci sono prestazioni che possono essere convenientemente erogate a livello comunale, altre su base circondariale, o provinciale, o regionale, altre ancora a livello nazionale, europeo, o mondiale.

Se ci sono cento casi al mondo di un tipo di malattia, non miglioro l'eguaglianza sostanziale diffondendo altrettanti centri per la sua cura; anche ove si possa disporre di investimenti ingenti e gli utenti si distribuiscano equamen-

te, nessun centro potrà perpetuare le professionalità necessarie alla cura di quel tipo di malattia.

Occorre riconoscere che il principio di eguaglianza nell'organizzazione dei servizi pubblici non è anzitutto un problema di diffusione territoriale dei centri di produzione delle prestazioni. Ci sono prestazioni che convenientemente debbono essere organizzate secondo bacini di utenza territorialmente limitati, gli stessi centri e bacini che sarebbero del tutto inadeguati per prestazioni più rare, le quali invece per specialità necessitano di bacini di utenza molto ampi, senza i quali non c'è possibilità alcuna di una professionalità adeguata.

Il punto è ben sintetizzato dal principio di sussidiarietà, che – lo si dimentica troppo spesso – reca con sé il principio di adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.).

L'adeguatezza dell'organizzazione dei servizi come affermazione del principio di eguaglianza in molti casi prescinde dalla localizzazione dei centri di produzione degli stessi. Un unico centro di eccellenza in Italia o in tutta Europa può essere a tal fine collocato ovunque, ma una data localizzazione può essere preferita proprio per affermare il superamento delle disuguaglianze relative, cioè in ragione di altre prestazioni di servizio già esistenti ed al primo completarsi (aeroporto, metropolitana, ecc.), che attenuano i differenti sforzi che gli utenti debbono sopportare per raggiungere l'unico centro di erogazione nazionale, europeo o mondiale, rendendo così sostenibili le indicate disuguaglianze relative.

Le disuguaglianze sostenibili, paiono dunque superare l'idea di un ossimoro, ove fermo restando l'obiettivo principale la scelta della localizzazione possa essere condizionata da altri servizi già esistenti, che limita il livello di disuguaglianze relative naturalmente prodotto dalla creazione di un vero centro di eccellenza.

All'opposto provo un senso di profonda amarezza quando in tutt'Italia, da ultimo, si assiste all'idea di promuovere centri d'eccellenza ovunque, tutti con gli stessi obiettivi, perché è inevitabile pensare che nessuno non lo sarà davvero. Si afferma così una inadeguatezza strutturale delle organizzazioni che risulta pericolosa per gli utenti, in particolare ove le prestazioni siano caratterizzate da un alto livello di asimmetria informativa.

3. Un terzo significato avvicina la parola sostenibile a quella utilizzata proprio dalla locuzione più diffusa ("sviluppo sostenibile") ove la parola è

utilizzata per indicare un bilanciamento di interessi quindi, di posizioni soggettive, che sono egualmente tutelate in via astratta, ma che nel caso concreto abbisognano di un giudizio di prevalenza relativa, di una posizione rispetto all'altra.

Si tratta di disuguaglianze concrete, come nel caso già indicato della definizione di bacini di utenza, che crea inevitabilmente nuove disuguaglianze relative, ma che possono essere temperate dall'attivazione di prestazioni che rispetto alla principale possono dirsi accessorie.

La distanza dai centri di eccellenza può essere temperata da accordi con i centri ordinari, che assolvano alle prestazioni ante e post intervento d'eccellenza, organizzando nei primi periodiche permanenze del personale dei centri di minore qualificazione professionale, disponendo della banda larga per la trasmissione di dati (es. esami medici), congruamente attivando centri di residenza temporanea dei familiari, e così via.

La questione è accentuata dai servizi a rete, o più precisamente dalle reti necessarie all'erogazione di taluni servizi, un tempo ferroviarie, di linea elettrica, prima ancora di distribuzione del gas come forza motrice, più di recente dai cavi a fibra ottica che consentono di abbassare i costi di comunicazione di chi abita in quel centro, offrendo a determinate zone del paese *chance* non molto dissimili da quelle che erano le realtà infrastrutturali di fine '800 e inizio '900 per il decollo dell'industrializzazione.

Sono tutte infrastrutture che creano immediatamente disuguaglianze relative che sono normalmente ritenute sostenibili, anzi ineludibili, ma che potrebbero trovare una diversa valutazione e non essere considerate tali ove si ammetta che la sostenibilità delle disuguaglianze sia giuridicamente rilevante.

Non sono sicuro che le disuguaglianze sostenibili si risolvano in tutto nel vizio dell'eccesso di potere della scelta pubblica, o nel principio europeo di proporzionalità.

4. Infine un corollario o un preconcetto emerge dalle considerazioni che precedono. Non credo che il "principio di sussidiarietà" verticale (art. 118, comma 1) e orizzontale (art. 118, ultimo comma, Cost.) siano principi che davvero radichino le funzioni e i servizi di interesse pubblico "verso il basso" e "verso l'esterno" dell'organizzazione pubblica territoriale unitariamente intesa.

Quanto al primo si è detto che non può essere dimenticata la contestuale sua enunciazione unitamente al principio di adeguatezza.

L'enunciazione in Costituzione coincide con un periodo in cui si assiste ad una richiesta da parte degli utenti di qualità crescenti nelle prestazioni di servizi, che postulano inevitabilmente organizzazioni più potenti, con bacini di utenza territoriali più ampi rispetto ai precedenti, solo in parte compensati da innovazioni tecnologiche che involgono le stesse prestazioni di servizio, o altre che alle prime sono accessorie.

Rispetto a 50 anni fa si sono fortemente ridotte le prestazioni che possono adeguatamente essere erogate a livello comunale, forse i comuni hanno già perso, oggettivamente, la capacità di erogare tutti i servizi a carattere industriale. Lo spostamento di competenza dal comune alla provincia un tempo avrebbe richiesto una modificazione legislativa, forse oggi appare sufficiente un'interpretazione adeguatrice degli enunciati legislativi statali (art. 117, comma 2, lett. p, Cost.) al dettato costituzionale del principio di adeguatezza, in linea con quanto più chiaramente previsto dall'omologo principio di sussidiarietà posto nel Trattato di Roma (art. 5, comma 2), ove è evidente che l'insufficiente azione degli organi degli Stati membri legittima di per sé all'azione gli organi dell'Unione europea.

Il processo in fatto appare inarrestabile per la crescente richiesta di qualità delle prestazioni in quasi tutti i campi, che richiede grandi investimenti, dunque organizzazioni professionalmente potenti, (che escludono perciò solo le prestazioni di cui è capace il volontariato), con necessità di organizzazioni che debbono dunque poter contare su ampi bacini d'utenza.

Si tratta di un fatto strutturale, in atto da parecchi anni e che è risultato evidente nell'imprenditoria privata, ma che sta investendo con prepotenza l'organizzazione pubblica.

5. Sotto altro profilo si può affermare che un presupposto indispensabile per l'applicazione del principio comunitario di concorrenza nei servizi pubblici, non solo nella fase di scelta del contraente, ma anche in quella successiva di erogazione delle prestazioni, è, anzitutto, quello di avere bacini di utenza sufficienti a sostenere una pluralità di produttori, senza il quale appare inevitabile mantenere indefinitamente un unico produttore monopolista.

Mi pare sia giunta l'ora di riconoscere l'illiceità dei monopoli nell'erogazione dei servizi pubblici, siano essi produttori pubblici o privati, per violazione di una norma esplicita del trattato di Roma (art. 86) e quindi accettare che l'art. 118, comma 1, Cost., nella sua enunciazione di principio si pone anzitutto come affermazione dell'adeguatezza dell'assegnazione delle compe-

tenze tra gli enti territoriali, ove la relazione è data dall'adeguatezza delle organizzazioni a divenire destinatarie di funzioni e compiti.

La norma costituzionale pare dunque più esattamente volta a sanzionare le inadeguate assegnazioni di competenza, cioè non accompagnate da una ragionevole correlazione tra compiti e strutture, ed in tal senso si pone come criterio selettivo e di censura anche delle scelte del legislatore, che in un eccesso di astrazione, lasci immutate le competenze di un tempo, o le sposti senza alcuna considerazione delle attuali capacità d'organizzazione professionale degli enti pubblici territoriali.

Mi pare sia stata troppo enfatizzata l'idea di una maggiore democraticità degli enti territoriali minori, enunciando un preconcetto (piccolo è bello!) da cui è derivata la volontà di assecondare un trasferimento di compiti verso i minori.

In chiusura una sola battuta in risposta all'intervento del prof. Giacinto Della Cananea: non credo affatto che se avessero accolto l'emendamento Einaudi la storia della lotta ai monopoli sarebbe andata diversamente.

Il monopolio è in fatto una resistenza al mutamento che sopravanza qualsiasi formula costituzionale, come bene ha evidenziato il Trattato di Roma, che è stato stipulato il 25 marzo 1957, non molti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana.