

«Una e indivisibile». Quali scelte per un federalismo solidale?

Luigi D'Andrea

La riflessione che qui propongo intende muoversi all'interno di un perimetro tracciato da una pluralità di "paletti", che naturalmente se ne pongono anche quali utili (e, per certi versi, imprescindibili...) punti di riferimento. In primo luogo, essa si svolge nell'anno nel quale si celebra il 150° anniversario dell'unità del nostro Paese: ne traggio un invito a prestare attenzione (peraltro ineludibile, almeno nella prospettiva che tenterò adesso di delineare rapidamente) alla dimensione storica ed al profilo diacronico delle questioni e delle problematiche su cui soffermeremo lo sguardo.

In secondo luogo, occorre considerare come la presente riflessione abbia luogo nel contesto della crisi (ad un tempo economico-sociale e politico-istituzionale, nonché di matrice propriamente etica) più severa della storia repubblicana italiana, e forse non si esagera se si afferma che si tratta di uno dei periodi più difficili e pericolosi della storia unitaria del nostro Paese, non privo di rischi per la tenuta della coesione nazionale e per la stessa sopravvivenza della compagine statale; non casualmente, di recente il presidente della Cei, card. Angelo Bagnasco, ha descritto con accenti accorati la complessiva condizione dell'Italia ricorrendo all'immagine del «disastro antropologico», rispetto alla quale non si sa se essere più preoccupati per il sostantivo o per l'aggettivo adottato... E non stupisce perciò come le vicende politico-istituzionali più recenti (ma, ormai, è così da quasi un ventennio...) siano marcatamente segnate da tentativi di riforme costituzionali ed istituzionali, all'interno delle quali un peculiare spazio è occupato dalla cosiddetta "riforma federale" (fiscale e non), che mira a ridefinire e rimodellare le relazioni tra strutture dello Stato centrale ed enti rappresentativi delle diverse realtà territoriali presenti nel nostro Paese. Entro una siffatta cornice si svolgerà il nostro discorso, il quale naturalmente (anche in considerazione della professione del suo autore...) avrà come bussola la Carta costituzionale, che dal 1948 orienta e guida (ovviamente, fra mille contraddizioni e difficoltà!) la dinamica sociale e politico-istituzionale del nostro Paese.

Ed un tale riferimento appare davvero inevitabile, se si considera che la vocazione (indisponibile...) di ogni autentica Costituzione è appunto di porsi quale prodotto della storia di un popolo e perciò espressione qualificata e solenne dei fattori politico-istituzionali di unificazione della relativa compagine statale: essa si pone perciò quale specchio del livello di civiltà conseguito dalla comunità civile e *principium individuatio-*nis del sistema politico-istituzionale, di cui rappresenta – per così dire – il dna, esplicitandone nei suoi articoli i valori politici fondamentali e le regole giuridiche essenziali. In altri termini, ogni Carta costituzionale, alimentandosi alla radici storiche della comunità nazionale, codifica (al più alto livello gerarchico!) e sancisce gli interessi fondamentali (libertà, eguaglianza, sicurezza, ambiente, salute, istruzione...) alla cura e

**Va trovato
un equilibrio
tra le istanze
unitarie e quelle
pluralistiche
del territorio,
partendo
dal principio
di sussidiarietà**

C
o
s
c
i
e
n
z
a

3

5
o
2
0
1
1

Luigi D'Andrea,
professore ordinario
di Diritto costituzionale
all'Università di
Messina e vicepresidente
del Meic

soddisfazione dei quali l'intero ordinamento (ma, più in generale, tutte le manifestazioni della convivenza organizzata) risulta(no) funzionalizzato/e ed il nucleo di regole giuridiche essenziali poste appunto a presidio ed a servizio di tale patrimonio di valori.

La Costituzione repubblicana del nostro Paese offre uno splendido esempio a tale riguardo: essa si presenta davvero come, si direbbe, una magistrale sintesi del complesso e travagliato processo storico che ha concorso a plasmare e conformare la nostra convivenza civile e politica, realizzatasi nel delicato passaggio dal ventennio di autoritarismo fascista, che aveva condotto l'Italia alla catastrofe della Seconda guerra mondiale, ad un sistema autenticamente liberal-democratico. La Carta costituzionale si presenta perciò un felice ed armonico distillato dei fenomeni e delle istanze che quel divenire storico hanno determinato ed

animato e delle più alte e significative voci che nel corso di esso si sono autorevolmente levate per additare la via da percorrere. Infatti, come non cogliere nella solenne proclamazione del carattere "democratico" della Repubblica italiana e del fondamento della stessa «sul lavoro», con cui si apre la Carta costituzionale (art. 1), il punto di approdo di una lunga evoluzione storica, segnata dal progressivo allargamento del suffragio ed indirizzata al pieno riconoscimento della derivazione popolare del potere politico e del suo radicamento nel libero contributo recato dai cittadini? E come non rilevare il forte riferimento al processo risorgimentale (conclusosi soltanto con il Trattato che concluse la Prima guerra mondiale) nella perentoria affermazione dell'unità/indivisibilità della Repubblica recata dall'art. 5? Come non leggere nel "ripudio" della guerra «come strumento di offesa alla



NO AL FEDERALISMO CHE DIVIDE

La Lega abbandona i Comuni, aumenta le tasse e taglia i servizi.



www.partitodemocratico.it
www.youDEM.tv

Il federalismo e, soprattutto, l'applicazione concreta di questo principio sono da sempre terreno di scontro tra le diverse forze politiche, oltre che occasione frequente di propaganda

libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», nonché nella aspirazione ad un assetto di relazioni internazionali «che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni» (per conseguire il quale la stessa Costituzione consente in via preventiva a «limitazioni di sovranità» statale, purché «in condizioni di parità con gli altri Stati»), sanciti dall'art. 11, una forte risposta (ad un tempo, etica e politica) alla terribile esperienza di due guerre mondiali che avevano sconvolto il mondo intero (e soprattutto il Vecchio continente)? Come non vedere nel perentorio riconoscimento del carattere libero dell'organizzazione sindacale operato dall'art. 39, 1 comma, il netto rifiuto dell'autoritario corporativismo fascista? Come non scorgere la rilevante incidenza assunta dal movimento cooperativistico nell'ambito del processo di emancipazione economica e sociale di ampie fasce popolari nell'art. 46, laddove si statuisce che «la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata»? E non è facile udire l'eco distinta della voce di don Luigi Sturzo nella forte valorizzazione del ruolo pienamente politico-istituzionale delle autonomie locali (art. 5), del conte Camillo Benso di Cavour nel 1 comma dell'art. 7, secondo il quale «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani», di Giuseppe Garibaldi nell'esigenza di informare l'ordinamento delle Forze armate «allo spirito democratico della Repubblica» (art. 52), di Giuseppe Mazzini nella qualificazione repubblicana del sistema (art. 1) e nell'accento posto con forza sui doveri di solidarietà che gravano sui cittadini (artt. 2, 52, 53, 54)?

Come può agevolmente rilevarsi, in seno alla Costituzione repubblicana hanno trovato domicilio accogliente istanze e voci non certo omogenee od univocamente orientate (ed infatti nell'arco della storia italiana esse si erano spesso reciprocamente avversate e non di rado combattute...); in realtà, la Costituzione italiana del 1948 (così come tutte le costituzioni contemporanee di matrice liberal-democratica) risulta profondamente connotata dal carattere pluralista, essendo il prodotto di un alto e nobile compromesso, frutto dell'incontro (certo non facile, ma splendidamente riuscito e straordinariamente fecondo) tra le diverse culture politiche rappresentate in seno all'Assemblea costituente (segnatamente, cattolica, marxista

e liberale, peraltro non poco articolate e differenziate al loro interno). Dunque, marcatamente pluralista si configura il patrimonio di valori politici (o, se si vuole, di principi, che dei valori si presentano come la «veste giuridica», secondo G. Silvestri) solennemente sanciti nella Carta fondamentale: ciascuno di essi, isolatamente considerato, animato da una intrinseca vocazione «tirannica» (per usare una fortunata immagine di C. Schmitt), pretenderebbe di orientare la dinamica del sistema in una certa direzione, ignorando o misconoscendo altre istanze ed altre esigenze: così, ad esempio, diversamente si conformerà la disciplina della dimensione economica se si assume come esclusivo punto di riferimento il principio di libera iniziativa economica (nella nostra Costituzione garantito dall'art. 41, 1 comma) ovvero il principio di eguaglianza in senso sostanziale – e dunque il principio di solidarietà – che risultano enunciati (anche) nell'art. 3, 11 comma, Cost. Ma, secondo quanto adesso osservato, nella nostra Costituzione (come, lo si ribadisce, nelle altre Costituzioni contemporanee, tutte di natura compromissoria), convivono felicemente insieme, nella stessa Carta fondamentale, valori differenti e spesso configgenti: perciò nel fisiologico invecchiamento storico del disegno costituzionale nel tessuto comunitario occorre ricercare, per quanto possibile, forme di feconda sinergia tra i diversi valori costituzionali, che peraltro manifestano una costante tendenza a relazionarsi positivamente e così a determinare la struttura fondamentale della convivenza civile; qualora invece i valori costituzionalmente protetti si presentino in un rapporto di segno conflittuale, il sistema (che è intrinsecamente pluralista e tale deve mantenersi nel suo divenire) non tollera alcuna scelta – per così dire – sistematicamente unilaterale, e perciò favorevole sempre e comunque ad uno soltanto di tali valori, esigendo da tutti i soggetti che ne fanno parte, quale che ne sia il ruolo e la funzione, la spesso faticosa (ma in ultima analisi feconda) individuazione di un punto di equilibrio (peraltro suscettibile di variare al mutare del contesto) dei diversi interessi (se costituzionalmente protetti) coinvolti nelle diverse vicende sociali. Dunque, i sistemi costituzionali sono in grado di svilupparsi in fedeltà alla propria natura se si manifestano capaci di portare fino in fondo il “peso” della loro complessità (quale vocazione indeclinabile prima ancora che destino ineluttabile...), riget-

tando la (spesso seducente) tentazione delle scorciatoie populiste o delle soluzioni drasticamente semplificanti, entrambe di segno ultimamente autoritario, e coltivando, nelle diverse dimensioni della convivenza organizzata, la virtù della mitezza, non casualmente elogiata da maestri come Norberto Bobbio e Gustavo Zagrebelsky.

Non sfugga l'esigenza sistemica, sopra evidenziata, di coltivare la virtù della mitezza, intesa come la capacità di costruire sintesi, per quanto possibile, rispettose dei diversi interessi e delle diverse istanze presenti nel tessuto sociale, nell'ambito delle differenti (e necessariamente distinte, almeno nel fisiologico funzionamento del sistema...) dimensioni della convivenza organizzata: i delicati equilibri delle liberal-democrazie contemporanee infatti richiedono precisamente che tanto a livello di società civile (e quindi nella dinamica economico-sociale, nella cultura diffusa tra i cittadini, nelle famiglie, nelle comunità religiose...), quanto nel sistema delle forze politiche (e dunque nei programmi, nelle proposte e nelle attività gestite da partiti e movimenti politici) e, naturalmente, nell'esercizio delle rispettive funzioni da parte delle varie articolazioni dell'apparato delle pubbliche istituzioni, si sappia ricercare e – almeno di regola – individuare soluzioni dei problemi emergenti nella vita della comunità capaci di porsi quali ponderati e ragionevoli punti di compromesso dei differenziati interessi legittimamente ravvisabili nel tessuto sociale. Insomma, i sistemi costituzionali contemporanei vivono dell'attitudine dei diversi soggetti che ne fanno parte (di *tutti i soggetti che ne fanno parte!*) a superare la esiziale tentazione a chiudersi in un'autoreferenzialità sorda alle ragioni degli altri (e financo indifferente alla stessa esistenza degli altri...), a nutrire e conservare il prezioso senso del limite, ad aprirsi al dialogo sociale, a tenere conto degli interessi altrui e delle prioritarie ragioni del bene comune, assumendosi le relative responsabilità. Naturalmente, è questa appunto la virtù della mitezza, che degli ordinamenti pluralistici e complessi rappresenta un essenziale ed universale principio animatore.

È all'interno della complessiva logica sistemica qui rapidamente (anzi, sommariamen-

te...) delineata che si può e si deve impostare la complessa problematica relativa ai rapporti tra il valore dell'unità del sistema e l'istanza pluralistica, che naturalmente si traduce nella cura e nella valorizzazione delle differenze presenti nella compagine sociale. Le notazioni che seguiranno faranno riferimento alle differenze di natura territoriale (cioè a quelle evocate dalla categoria del "federalismo" cui il titolo del presente saggio si riferisce); ma non sono forse inutili due osservazioni preliminari al riguardo. In primo luogo, conviene evidenziare come la "logica complessiva" che verrà tratteggiata si presenti davvero come "universale" (o, se si vuole, *sistemica*), nel senso che essa può essere adottata (*mutatis mutandis...*) in ordine a tutte le forme di diversità (politica, economica, religiosa, culturale...) che si manifestano in seno alla comunità civile. In secondo luogo, è doveroso da parte mia precisare, in via appunto preliminare, che a mio avviso le problematiche (e le relative soluzioni) che appartengono al modello di Stato autonomista (cioè al modello di Stato che accoglie tra i principi fondamentali l'autonomia locale) non si colorano diversamente (*almeno sul terreno propriamente qualitativo*) in ragione della qualificazione "federale" o "regionalista" che allo stesso afferisca: dunque, alle comuni (ed assai complesse) problematiche ciascuno Stato autonomista offre risposte (organizzative e/o funzionali) ora sovrapponibili, ora diversificate, ma in ragione di una molteplicità di variabili (storiche, politiche, culturali, economiche...) e non certo in dipendenza della relativa qualificazione in termini di "federalismo" o di "regionalismo".

Dunque, come ho già accennato, anche sotto il profilo delle relazioni tra l'istanza unitaria e l'esigenza di protezione/promozione del pluralismo territoriale, l'ordinamento costituzionale rifugge da ogni soluzione che si presenti come idonea a tutelare soltanto uno dei valori in campo (unità o pluralismo), richiedendo piuttosto la ricerca di feconde sinergie tra gli stessi, ovvero, nei casi (certo non rari...) di inevitabile conflitto l'individuazione di una soluzione equilibrata, che sacrifichi soltanto nella misura minore possibile il valore che sia risultato recessivo nella ponderazione relativa alla specifica fat-

d'andrea

tispecie. Ciò significa che, tutte le volte che risulti possibile, l'unità del sistema (e dunque la solidarietà e la coesione nazionale) deve essere costruita e garantita *non già a prescindere dalle* (e tantomeno *contro* le) manifestazioni del pluralismo territoriale, *ma a partire dalle* (ed in *forza delle*) stesse: perciò, essa si esprime e si qualifica come *sintesi* delle diversità, le quali, secondo un processo incessante e multidimensionale, concorrono a ridefinirne e riplasmarne la fisionomia. Così, per fare soltanto un esempio, la definizione di una legge di promozione del turismo in Italia non può non giovare della manifestazione delle diverse vocazioni al riguardo delle diverse aree del nostro Paese (turismo di montagna ovvero di mare, turismo religioso ovvero culturale...), poiché soltanto per tale via si potrà giungere ad una sintesi equilibrata e rispettosa delle diverse esigenze relative al fenomeno turistico riscontrabili in Italia.

Come può agevolmente riscontrarsi, in questa prospettiva (che potremmo definire sinergica, o, se si vuole, "irenistica"...), i due valori in esame si sorreggono e si supportano vicendevolmente, sicché garantire l'uno si traduce – per così dire – automaticamente nella protezione dell'altro. Ma non bisogna in alcun

momento dimenticare che immanenti alla dinamica dell'ordinamento sono, inevitabilmente, le ipotesi di antinomia tra le due istanze (che si collocano in una prospettiva di tipo conflittuale, o, se si vuole, "bellica"...): in siffatti casi, il sistema costituzionale esige la ricerca di soluzioni ragionevoli, *miti*, in grado di garantirne l'unità sacrificando nella misura minore possibile il pluralismo, per tale via offrendo protezione, al massimo livello dato in relazione al concreto contesto, ad entrambi i valori. In altri termini, in casi di conflitto è necessario che l'istanza unitaria limiti le espressioni delle autonomie locali, ma tale limite deve, a sua volta, essere limitato nella misura massima possibile, così da contenere nei minimi termini la compressione delle esigenze dei diversi territori: ad esempio, tutte (in astratto) le leggi regionali possono essere limitate da leggi statali che determinino i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera m del II comma dell'art. 117 Cost.).

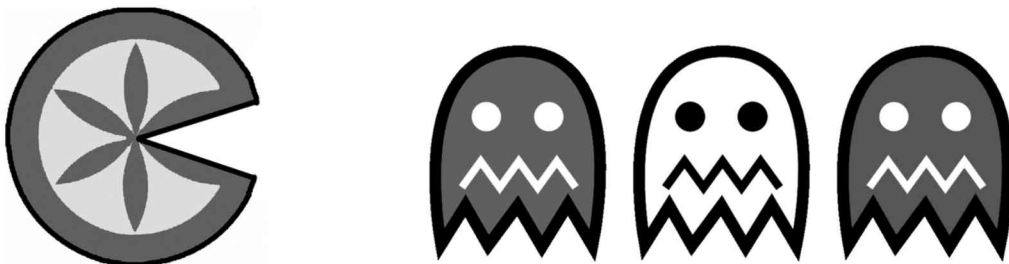
Le due prospettive adesso delineate (quella sinergica e quella conflittuale) coesistono (non possono non coesistere) in seno agli ordinamenti autonomistici, perché soltanto tale coe-

C
o
s
c
i
e
n
z
a

7

5
o
2
0
1
1

IL FEDERALISMO AVANZA



NOTANGELO

sistenza consente di assicurare adeguati livelli di tutela tanto al valore unitario quanto a quello del pluralismo, e dunque di dare vita ad un federalismo (o autonomismo, o regionalismo, secondo quanto già osservato...) autenticamente "solidale". L'art. 5 Cost., ove solennemente e con splendida formula di sintesi si sanciscono insieme il valore dell'unità/indivisibilità della Repubblica ed il principio di autonomia locale («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento») deve perciò essere letto ed interpretato secondo queste due prospettive: per un verso, si deve intendere che la Repubblica, *poiché* è una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, in quanto, ove possibile, l'unità del sistema si nutre e si alimenta degli apporti delle autonomie territoriali; per altro verso, bisogna porre in evidenza che la Repubblica, *nonostante* sia una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, *poiché* l'istanza unitaria, nei confini di quanto strettamente necessario, si pone come limite invalicabile di fronte alle espressioni del pluralismo territoriale che fossero incompatibili con la prima (e perciò con la solidarietà nazionale).

È appena il caso di porre in evidenza la natura intrinsecamente precaria delle soluzioni chiamate a comporre in equilibrio i due valori in esame: non soltanto esse si presentano assai spesso come il frutto di una larga discrezionalità politica riconosciuta ai diversi soggetti dell'apparato pubblico (e perciò stesso sono suscettibili di innovazioni, anche rimarchevoli), ma soprattutto mutevole si presenta il contesto complessivo in relazione al quale soltanto può apprezzarsene il carattere ragionevole (o mite). Anche da questo punto di vista imprescindibile si rivela, nella lettura della fisionomia assunta dalle diverse identità politico-istituzionali, la prospettiva storica, e l'attitudine a ricostruire il profilo dinamico dei fenomeni osservati e delle categorie adottate: in realtà, la (naturalmente, sempre provvisoria, perché storicamente situata)

descrizione dei tratti identitari (perciò, costituzionali) delle comunità politiche riposa sull'intreccio (certo faticoso, ma ineludibile...) di passato, presente e futuro, essendo il passato a generare il presente che, a sua volta, non può che declinarsi come (e qualificarsi rispetto alla) tensione verso il futuro.

Avviandomi alla conclusione, desidero osservare come nella presente situazione del Paese la riflessione circa i rapporti tra istanza unitaria ed istanza pluralistica non possa e non debba venire confinata nell'ormai angusta dimensione nazionale, prescindendo dal (o comunque ignorando il) processo di integrazione europea, che, sin dal suo sorgere, ha conosciuto proprio nell'Italia uno dei sostenitori più convinti. Non è qui possibile dirne adeguatamente: mi basta rilevare con forza come la formidabile (e globale...) crisi economica e finanziaria nella quale siamo ormai da anni immersi imponga con forza a tutti i Paesi europei di superare le pervicaci (ed in qualche misura crescenti!) resistenze di marca nazionalistica e di muovere con prudenza certo, ma anche con lungimirante coraggio, verso più avanzate tappe del processo di integrazione; ed al riguardo sia consentito invocare la necessità per il nostro Paese di un'urgente riscoperta della sua naturale e originaria vocazione europeistica, recentemente apparsa non poco appannata. Naturalmente, ogni ipotesi di avanzamento del processo di integrazione europea non può non determinare (ed in qualche modo non risolversi in) nuove forme di relazione tra il valore dell'unità/solidarietà (ovviamente, adesso a livello europeo) e l'esigenza di garantire le diversità territoriali (a partire, naturalmente, da quelle rappresentate dagli Stati-membri), che risultino coerenti con la logica complessiva sopra, in termini forzatamente sintetici, delineata.

Del resto, è precisamente in tale direzione che spinge la lezione offerta dalla storia (alla cui formidabile rilevanza ho avuto modo di fare cenno più volte): infatti, fin dal suo avvio, in un Continente ancora tragicamente segnato dalle macerie (materiali e spirituali!) recate dalla Seconda guerra mondiale, il processo di integrazione comunitaria, pur con tutti suoi limiti e le sue insufficien-

ze, è venuto modellando le relazioni tra i diversi livelli territoriali di governo presenti nello spazio giuridico europeo appunto secondo quella logica (ispirata peraltro alle istanze più vitali del costituzionalismo contemporaneo). Di tanto è significativa conferma l'assunzione, operata dal Trattato di Maastricht all'inizio degli anni '90, nell'ambito di una tappa di straordinaria rilevanza del processo di integrazione comunitaria, del principio di sussidiarietà quale cardine dell'articolazione dei rapporti tra istituzioni europee e ordinamenti nazionali. Tale principio è nato in seno alla dottrina sociale della Chiesa, e non casualmente una delle più citate definizioni dello stesso è contenuta nell'Enciclica di Pio XI *Quadragesimo anno*, del 1931, secondo la quale è «principio importantissimo nella filosofia sociale che come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle» (n. 80); sicché una giusta applicazione di siffatto principio richiede che «l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; ed allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità» (n. 81). Come si può agevolmente constatare, nel principio di sussidiarietà convivono un profilo – per così dire – negativo,

che si risolve nel divieto di ingerenza delle realtà (sociali od istituzionali) nell'ambito di ciò che può essere adeguatamente affidato all'attività ed all'iniziativa del singolo individuo o delle realtà (ancora una volta, sociali od istituzionali) «minori e inferiori», ed un profilo positivo, poiché si attribuisce ad ogni livello della comunità il compito (dunque, il *dovere*) di intervenire (appunto, positivamente) allo scopo di incentivare, aiutare e, ove necessario, sostituire i soggetti, individuali o collettivi, incapaci di provvedere (ancora una volta, adeguatamente). Mediante l'equilibrato rapporto tra il profilo negativo ed il profilo positivo che armonicamente coesistono nel principio di sussidiarietà, si perviene alla definizione di un assetto sociale ed istituzionale conforme all'impostazione che si è sopra delineata con riferimento al carattere autonomistico dello Stato: si assicura ad un tempo il rispetto e (ancor di più) la promozione delle competenze e delle prerogative delle soggettività territoriali minori; si struttura l'ordinamento in forma reticolare, in forza di una fitta trama di relazioni tra i diversi attori (pubblici e privati) del sistema finalizzata a supportare e, ancora meglio, promuovere le autonome capacità operative dei singoli e delle realtà collettive (sociali od istituzionali) più piccole, e perciò più vicine ai destinatari dell'azione pubblica; si garantisce ad un tempo, anche in forza del necessario intervento delle autorità centrali e, più in generale, della struttura reticolare dell'ordinamento, l'unitarietà e la coesione del sistema mediante la tutela, in condizioni di almeno relativa eguaglianza, dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, che dell'unità del sistema rappresenta l'autentico cuore pulsante.

