

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 07/11/2014

AUTORE: Francesco Gabriele *

IL REGIONALISMO TRA CRISI E RIFORME COSTITUZIONALI**

1. Le connessioni regionalismo-crisi-riforme costituzionali. – 2. Il regionalismo della Costituzione e quello, o quelli, della concreta, lenta, travagliata e comunque restrittiva attuazione negli anni '70 non senza il supporto della giurisprudenza costituzionale. – 3. Il "federalismo", o "regionalismo forte", a costituzione invariata e quello della riforma costituzionale del 1999-2001. – 4. La riforma della riforma. Un Senato delle autonomie in ritardo: pendant di un chiaro centralismo di ritorno? – 5. Un ennesimo federalismo strettamente collegato e dipendente dalla necessità primaria della riforma del bicameralismo perfetto?

1. Le connessioni regionalismo-crisi-riforme costituzionali

Come si evince facilmente dalla semplice lettura del titolo che abbiamo dato al nostro Convegno, tre sono i sostantivi che ne costituiscono il centro, o il fulcro, ed anche la sintesi. Ovviamente, però, se li si assuma non solo nel significato di ciascuno isolatamente considerato, ammesso che ne abbiano, per così dire, uno ed uno solo, o che in uno ed in uno solo siano univocamente identificabili, ma nell'intreccio inevitabile di ciascuno verso ciascun'altro e di ciascuno verso gli altri due e di due verso tutti e tre e, insomma, nella rapporto complessivo che li vede ad un tempo condizionati e condizionanti all'interno del (e rispetto al) tema che abbiamo prescelto e del quale tratteremo, in sostanza, tutti i più importanti profili con relazioni affidate a colleghi prestigiosi, che ringrazio fin d'ora per la gradita e per noi gratificante disponibilità subito dimostrata di fronte al nostro invito. Così, per es., potrebbe trattarsi della crisi economico-finanziaria nei riguardi del regionalismo, o, meglio, del regionalismo al tempo della, o di una crisi economico-finanziaria, o, anche, della, o di una crisi del regionalismo nel contesto di una contemporanea crisi economico-finanziaria cosicché esso si troverebbe, o potrebbe trovarsi in una doppia crisi, per così dire, una sua propria ed una ad esso

* Già Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari.

** Introduzione generale al Convegno su "Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali" tenutosi a Bari il 2-3 ottobre 2014.

esterna, che, ovviamente, non può ignorare, ma non può neanche non considerare che non dovrebbe essere permanente. Entrambe le crisi, a loro volta, si incrocerebbero con le riforme costituzionali, le quali, a loro volta, se, di norma, sono, o dovrebbero essere rivolte ad affrontare e risolvere problemi posti, o ritenuti posti, o non considerati, dalla normativa costituzionale vigente, cioè dalla crisi di questa, da un lato non possono prescindere, però, dalla, o da una crisi, economico-finanziaria, della quale, magari, la loro può essere anche effetto, o espressione, o dalla quale è comunque accentuata, o influenzata, e dall'altro, forse, non dovrebbero farsene condizionare troppo dovendo offrire, invece, soluzioni tendenzialmente stabili, anche se non eterne, come secondo taluni, dovrebbero essere, o tendere ad essere, le costituzioni, e, comunque, non contingenti e dal respiro corto, che potrebbero consistere perfino nel non adottarle (le riforme) aspettando che "passi la notte". D'altra parte, le crisi economico-finanziarie, anche se esterne, per così dire, e nei limiti in cui lo siano, o possano essere considerate tali, a quelle proprie e specifiche di determinati istituti, o istituzioni, così come concepiti ed organizzati in un determinato momento storico e secondo determinate opzioni ideologico-politico-istituzionali, come, per es, un determinato modello di regione, e di regionalismo, se, da un lato, non possono non essere considerate (quanto meno anche) nella loro "temporaneità", proprio perché prima o poi dovrebbero "passare" (sia pure non senza lasciare strascichi), dall'altro non vanno trascurate per quello che non dico di positivo, ma di istruttivo, o educativo comunque recano, o possono recare con sé. Un istituto qualsiasi, e, comunque, per rimanere a ciò che qui ci interessa, un determinato regionalismo, e, quindi, un determinato modello di regione, e di assetto dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali, se scelto con convinzione e condiviso, costituisce di per sé un valore, che, nei limiti del possibile, deve essere conservato e salvaguardato la rinuncia ad esso potendo costare più della crisi stessa o indurre a ritenere, se non proprio costituire la prova che, in realtà, sia considerato e consista in un mero di più, se non in un lusso possibile solo se e quando le condizioni economico-finanziarie lo consentano e che sia regressivo rispetto a queste. I diritti sociali, giusto per fare un esempio, non possono essere riconosciuti, e permanere, in linea di principio, solo se e quando l'economia, per così dire, va bene, ma vanno considerati in un contesto più ampio, e tendenzialmente generale, per stabilire quali situazioni giuridiche soggettive vanno sacrificate alla luce di una comparazione e di priorità discendenti dalla Costituzione altrimenti essendo (solo) un di più "graziosamente" elargito quando altri interessi, costituzionalmente non prioritari, siano ugualmente soddisfatti (quesiti, in linea di principio, sono tutti o nessuno dei diritti in godimento in un determinato momento ed in una determinata situazione generale). Sono certo che il convegno offrirà, pur non essendo facile, un autorevole punto della situazione, come suol dirsi, ma anche altrettanto autorevoli indicazioni ed osservazioni, se non proposte, sul momento che le nostre istituzioni stanno vivendo e sulle prospettive che ad esse si aprono anche sulla base degli insegnamenti desumibili da una esperienza ormai lunga e certamente non trascurabile.

2. Il regionalismo della Costituzione e quello, o quelli, della concreta, lenta, travagliata e comunque restrittiva attuazione negli anni '70 non senza il supporto della giurisprudenza costituzionale

Già il termine regionalismo, a prescindere dai suoi rapporti e dai suoi legami con il costituzionalismo, richiede, ritengo, di essere precisato quanto al suo, o ai suoi possibili significati e a quello che si assuma nel contesto del titolo del Convegno e, comunque, rispetto al termine “crisi” e al termine “riforme”. In effetti, proprio il regionalismo italiano, sia quello “pensato”, per così dire, sia quello realizzato, si presenta complesso, incerto e variabile nella elaborazione dei suoi contenuti in uno stesso momento storico ed anche nel corso del tempo. Potrebbe dirsi, in linea molto generale ed un po’ letterariamente, o causticamente, che le regioni, da noi, siano da sempre state figlie di un dio minore, o, magari, il figlio non voluto, che si ama o che si deve amare “a prescindere” e che, magari, finisce inevitabilmente con l’essere talora amato in eccesso e talora considerato responsabile di tutti o di molti mali, ma, in definitiva, sempre vittima di una costante mancanza di sana e convinta normalità. Evitando di andare troppo a ritroso nel tempo, e tralasciando ogni pur interessante riferimento alle discussioni preunitarie e ai loro esiti sul modo della configurazione unitaria e dell’assetto successivo del Regno d’Italia, che pure recano tracce ancora oggi non difficilmente rinvenibili, è noto che in seno all’Assemblea costituente solo una parte di essa propose da subito e sostenne con convinzione (ovviamente sulla base di una propria visione ideologico-politica) l’idea della giuridica entificazione, per la prima volta, (anche) delle comunità regionali in un generale contesto di riconoscimento e promozione delle autonomie locali. Un’altra consistente ed importante parte politica, invece, per propria originaria concezione teorico-politica contraria, ad un certo momento vi aderì per “sue” ragioni e valutazioni, per così dire, anche strategiche e di prospettiva, ma, e questo è quello che a noi interessa in questa sede, non senza la duplice conseguenza di una notevole attenuazione del tasso di autonomia da riconoscere-attribuire in Costituzione al nuovo ente (peraltro, e salvo eccezioni, forse non molto “sentito” e privo di autentiche radici nella società di allora) e di una sua “complicazione” sotto il profilo della nettezza, se non unicità della “ratio” ispiratrice e di una disciplina della nuova distribuzione delle funzioni pubbliche territoriali non priva di incertezze, incoerenze e/o ambiguità, che reca chiari i segni di un compromesso raggiunto anche per ragioni “politiche”, di per sé non sempre “stabili”, ma contingenti e strumentali (non può trascurarsi, in particolare, l’uscita, o l’estromissione dai governi di unità nazionale, e dalle relative maggioranze, dei partiti di sinistra mentre i lavori dell’Assemblea costituente entravano sempre più nel vivo e, comunque, volgevano al termine). È noto, d’altra parte, che M. S. Giannini, riferendosi, in particolare, al modello di regione delineato in Costituzione, parlò, sia pure, forse, con eccessiva severità, di un vaso vuoto con scritta l’etichetta “regione”. Il “seguito” è in linea, perché, in qualche modo, se non conseguenza, almeno non impedito da quanto sommariamente rilevato senza, peraltro, trascurare, come spesso facciamo, o molti di noi fanno, che tutti i testi, specie quelli di rango costituzionale, sono, per loro natura, destinati ad essere “attuati” da legislatori spesso almeno in parte diversi da quelli che a quei testi fondamentali hanno dato vita in contesti storico-politico-istituzionali talora irripetibili e comunque peculiari. Non si può dimenticare, ovviamente, che per circa venti anni le regioni, escluse quelle a statuto speciale (a ciascuna

delle quali, isolatamente e senza nemmeno un qualche coordinamento, peraltro, le funzioni vengono “passate”, con le famose norme d’attuazione, *rectius* con i famosi decreti legislativi, disorganicamente, diluite nel tempo e sulla base di una visione di certo “restrittiva” dell’autonomia), sono rimaste sulla carta, cioè non sono state concretamente istituite. E ciò mentre era sempre parte importante e significativa delle maggioranze parlamentari che si susseguivano, ma forse meno interessato, il partito che all’Assemblea costituente le aveva fortemente volute e ne reclamavano, avendone maggiore interesse, la concreta attuazione, invece, con il buono e facile argomento per cui si trattava di attuare la Costituzione, i partiti che ne erano stati, invece, e solo da un certo punto in poi, tiepidi sostenitori (il che, a prescindere dalle “ragioni” di ciascuna forza politica, conferma, però, quella certa freddezza, se non diffidenza, o poco autentico “amore” e strumentalità di cui si diceva poc’anzi rispetto ad un istituto che già di per sé, come appena rilevato, non affondava pienamente le radici nelle comunità territoriali interessate, tra l’altro individuate ed identificate, con l’art. 131, esclusivamente ed automaticamente sulla base dei preesistenti compartimenti statistici).

Anche se non ne era necessariamente la conseguenza, è, avvenuto, poi, quasi a conferma, o per una sorta di misteriosa coerenza, che, quando, dopo circa venti anni, in un clima di forte, come si disse, disgelo costituzionale, finalmente si decide, quasi non potendolo non fare, e mentre, nel frattempo, lo Stato si era comportato come se le regioni, pur previste dalla Costituzione, non dovessero essere mai concretamente istituite (attribuendo ad organi od enti, anche di nuova istituzione, competenze che sarebbero spettate, se istituite, alle regioni), di dare concreta attuazione all’ordinamento regionale, si procede non solo lentamente e confusamente (approvazione degli statuti da parte del Parlamento con le famose procedure “informali” sulla base di disegni di legge del Governo, ricorso alla delegazione legislativa per il passaggio delle funzioni, cui provvede un Governo molto sensibile alle visioni e alle istanze degli apparati, non approvazione delle leggi-cornice, ecc.), ma interpretando restrittivamente, quasi violandolo, il quadro delle disposizioni costituzionali di riferimento (cui sarebbe stato sufficiente dare semplice e corretta attuazione prendendo atto del modello in esso delineato o da esso comunque discendente, anziché quasi prescindere) e, per giunta, senza chiarezza né decisione in ordine al modello da realizzare (progressivamente, infatti, rivisitato ed aggiornato: le regioni per la salvezza dello Stato, divenuto pachidermico, lento e bisognoso di snellimento; per la salvezza dello Stato e degli Enti locali; per la programmazione essendone condizione essenziale in fase di formazione dal basso, cioè ascendente, ma anche snodo insostituibile in fase di attuazione, cioè discendente anche se una vera programmazione ex art. 41, terzo comma, non vi è mai stata, ogni tentativo di legge sulle procedure non è mai andato a buon fine, e vi fu un solo programma generale approvato con legge, peraltro solo meramente “indicativo”, e, poi, contrattazione programmata, programmazione per progetti, ecc. e, per così dire, mai “le regioni...per le regioni”). Soprattutto per quanto riguarda la predetta interpretazione “restrittiva” si da vita, intanto, con un “passaggio” delle funzioni alle regioni disposto ministero per ministero con i noti 11 decreti legislativi delegati (dalla legge n. 281 del 1970) del gennaio 1972, al famoso “ritaglio” delle materie e delle funzioni e si “inventa” (sempre ad opera della predetta legge, comunemente denominata legge “finanziaria”), facendola spuntare dal nulla anche se dando l’impressione, con un semplice

richiamo, che già fosse esistente e nota nell'ordinamento, la famosa funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle regioni, la quale, concepita, o, per l'appunto, "inventata" per fare da "pendant", o per bilanciare, o compensare, quello che avrebbe dovuto consistere in un trasferimento, più correttamente, "passaggio", organico, pieno ed integrale (come prescritto sempre dalla legge n. 281 del 1970), in realtà finì con l'aggiungersi, aggravandolo, ad un trasferimento che non fu né pieno né integrale (con i richiamati decreti) e con l'estendersi, come era logicamente inevitabile e prevedibile, alla stessa attività legislativa delle regioni nonostante il formale, esplicito richiamo alla (sola) attività amministrativa (nonché, per la sua strumentalità alle esigenze di carattere unitario, agli obiettivi del programma economico nazionale e agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali, alle regioni a statuto speciale). L'autonomia finanziaria, a sua volta, sostanzialmente simbolica, se non quasi nulla sul versante delle entrate, avrebbe dovuto realizzarsi, si disse, quasi a compensazione, su quello della spesa, cioè in uscita, ma finì con l'essere vanificata anche su questo versante mediante un ampio ricorso ai noti fondi speciali, o settore per settore, che resero i bilanci regionali semplici recettori di poste decise, vincolate e finalizzate *ex ante* in altra e diversa sede.

Ed è inutile ricordare come il tutto sia avvenuto senza alcuna censura da parte della Corte costituzionale, cui pure le Regioni non avevano mancato di rivolgersi e, anzi, ha fornito un importante supporto teorico e, quindi, anche un incoraggiamento per il futuro, all'indirizzo restrittivo prescelto dal binomio parlamento-governo. Specialmente ed innanzitutto con le famose sentenze 138-142 del 1972, essa elaborò e spiegò il criterio "oggettivo" ai fini della individuazione e delimitazione delle materie "regionali" e quello dell' "interesse" nella individuazione delle funzioni da "passare" (non da "trasferire", diceva M. S. Giannini, a ciò avendo provveduto la Costituzione) nelle varie materie pur già delimitate, o considerate, nel modo predetto cosicché, a suo avviso, erano state correttamente, anzi legittimamente "passate" (ma secondo i decreti "trasferite") solo le funzioni di livello (o interesse) regionale lasciando allo Stato (ai Ministeri) le altre con evidenti, masncati effetti sullo snellimento dell'apparato burocratico dello Stato oltreché sulla qualità dell'autonomia in costruzione (ricordo che mi diceva il prof. E. Tosato, tra l'altro membro autorevole dell'Assemblea costituente, che, con l'art. 117, le varie materie in esso elencate erano state ritenute di per sé di interesse regionale e che laddove così non era si era espressamente precisato di *interesse regionale*: tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale). Piena legittimità essa riconobbe anche alla funzione di indirizzo e coordinamento, ed al suo esercizio, nel rispetto di un principio di legalità sostanzialmente "formale", per così dire, anche in via non legislativa da parte del Governo essendo tale funzione, fu detto con una espressione di per sé di certo ammirevole, il "risvolto positivo" di quel limite dell'interesse nazionale espressamente previsto dalla Costituzione, il quale, tuttavia, in tale previsione sembrava un limite negativo di merito nei riguardi delle leggi regionali, che, infatti, dovevano solo "non contrastare" con tale interesse, e non di legittimità e preventivo. La Corte, in definitiva, come diceva L. Paladin, aveva subito scelto di muoversi "a rimorchio" del legislatore ordinario forse non volendo imporre un "suo" indirizzo in presenza di disposizioni costituzionali che, a suo avviso, consentivano "letture" non univoche, e magari diverse, ma

non prendendo posizione neanche quando certe letture non sembravano consentite ed altre sembravano richieste. È, insomma, in questo contesto di sostanziale discrezionalità, e, per la verità, di esiti non proprio esaltanti, che, come si diceva, fu possibile procedere per approssimazioni successive parlando prima di regioni prima per la difesa dello Stato, poi dello Stato e degli enti locali, poi per la programmazione (peraltro piuttosto misteriosa anche se molto in voga all'epoca tanto che si era già trasformato, e denominato "e della programmazione economica" il ministero del bilancio), poi di via italiana alle regioni, ecc., cioè sulla base di una sostanziale mancanza di una sola e convinta "idea" del ruolo del nuovo ente, che, pur concretamente istituito dopo circa venti anni rispetto alla previsione costituzionale, dopo, cioè, un periodo così lungo di gestazione evidentemente non "utilizzato" proficuamente, è, in qualche misura, ancora alla ricerca di una identità. Sotto questo profilo, le cose non migliorano di molto con il c.d. secondo tempo del passaggio delle funzioni, che, previsto dalla legge del 1970, la quale, infatti, aveva disposto soltanto il passaggio delle funzioni esercitate dallo Stato, e rinviato, per l'appunto, ad altro momento il passaggio di quelle esercitate da altri enti, viene disposto con la delega di cui alla legge 382 del 1970 (e, quindi, con il famoso D. P. R. 616 del 1977), la quale espressamente impone di completare anche il primo passaggio evidentemente perché lo stesso legislatore lo aveva ritenuto restrittivo. Il completamento, in effetti, è meno antiregionalista, il trasferimento è certamente più ampio, ma prevalentemente in senso orizzontale e sembra ancora una volta mancare una idea di un "modello" (scrivendo la prefazione ad un volume concernente il predetto D. P. R. n. 616 del 1977, ancora M. S. Giannini, riferendosi a tutti i protagonisti coinvolti, non escluse le regioni, la intitolerà "del lavar la testa all'asino").

3. Il "federalismo", o "regionalismo forte", a costituzione invariata e quello della riforma costituzionale del 1999-2001.

Si avvia, a questo punto, un fenomeno "politico" di ampia portata, quello del nascere e del progressivo affermarsi della Lega Nord, che, per quanto qui interessa, innesca una tendenza, che via via si rafforza, a considerare comunque insufficiente l'autonomia regionale realizzata ed a porre il problema della sua soluzione in termini federalistici, o, si potrebbe dire, parafederalistici e, comunque, di regionalismo "forte", cui altre importanti forze politiche non si oppongono, ma rispondono a loro volta quasi facendo proprie, o rilanciando, se non negli stessi termini, comunque in notevole misura le istanze e le rivendicazioni predette (si tralascia ogni riferimento alle proposte di rivedere le regioni esistenti e corrispondenti ai vecchi compartimenti statistici secondo criteri di maggiore funzionalità, di fare le macroregioni, per le quali non mancano studi anche interessanti ed "autorevoli"). Si diffonde, insomma, senza chiedersi se sia stata correttamente attuata e, quindi, direi, senza averla mai messa veramente alla prova, cioè, per così dire, *omisso medio*, la convinzione della necessità di procedere al più presto comunque e direttamente ad una revisione della Costituzione, ritenuta ormai inadeguata "a prescindere", per così dire, cioè semplicemente per quello che dice ed a prescindere dal fatto che sia stata, o meno, correttamente attuata e si "procede", nel nome di una nuova e più forte autonomia, tanta ne era l'urgenza, ma ancora ed inevitabil-

mente non senza la mancanza di un disegno chiaro ed organico, addirittura anticipando “la riforma” (costituzionale) con innovazioni mediante legislazione ordinaria (basti a pensare alla nuova legge elettorale regionale n. 43 del 1995 e alle note “Bassanini”: l. 59 del 1997 e D. P. R. 112 del 1998) a costituzione invariata, che dovrebbero, e, poi, vengono, curiosamente, nelle parti necessarie, “sanate” direi per legittimità sopravvenuta (sicché, in un certo senso, sia pure in parte, è la legge costituzionale che “segue” ed “attua” quella ordinaria e non viceversa), prima con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999 (da cui, tra l’altro, sia pure ciascuna regione con i suoi tempi, i nuovi statuti, detti di nuova generazione, e la “legittimazione” della elezione diretta del presidente della giunta) e poi, più ampiamente ed organicamente, con l’altra legge, sempre di revisione, n. 3 del 2001 (si può ricordare, volendo, per dire del “clima” politico nel quale le riforme possono nascere e del quale possono recare le tracce, le impronte e le “ferite”, anche la “riforma” costituzionale approvata quasi subito dopo da un “altro” parlamento, ma dal Parlamento, nel 2005, di maggioranza diversa da quella del 2001, la quale, peraltro, non superò il referendum costituzionale che su di essa si svolse). Quest’ultima completa ampiamente e profondamente, e non senza connotazioni formali tipicamente federalistiche, la riscrittura del Titolo V, avviata con la prima, ma da subito non mancano riserve e rilievi su questo o quell’aspetto specifico, su alcuni “eccessi” (incaute attribuzioni di materie alle regioni) e su una certa “frettolosità”, responsabile, magari, anche di una forma non del tutto felice e/o meditata e di per sé possibile fonte di dubbi e conflitti. Di certo avviene, però, che quello che era stato presentato, o atteso, e da non pochi considerato in termini di federalismo, magari nuovo o “all’italiana” (ivi compreso quello finanziario-fiscale, per così dire), o di regionalismo forte mancava comunque una camera delle regioni), finisca con il cadere sotto l’opera razionalizzatrice della Corte costituzionale, che non si lascia sfuggire varie occasioni per affermare, in sostanza, la necessità propria, o, starei per dire, fisiologica dell’ordinamento della permanenza, in esso, al di là della stessa previsione formale nel testo novellato, ed addirittura della cancellazione con il nuovo testo di talune previsioni contenute nel testo vecchio (per es., l’interesse nazionale), di talune insopprimibili istanze sostanzialmente sintetizzabili con l’aggettivo “unitarie”, a suo avviso comunque da non svalutare oltremisura (è noto il ricorso, nelle sue argomentazioni, all’attuazione in sussidiarietà, alle materie-funzione, o compito, alle materie non materie, a quelle trasversali, quali la tutela della concorrenza, dell’ordinamento civile, ecc. ed a certi valori in oggettiva funzione di limite di per sé all’autonomia). Anche questa, può dirsi, è, per certi aspetti, una Corte che si muove a rimorchio del legislatore ordinario, ma, molto a grandi linee, è anche una Corte che, in talune delle importanti occasioni predette, sembra quasi prescindere per l’impegno, la profondità e la ricchezza del ricostruzioni e delle argomentazioni cui fa ricorso a prescindere, ovviamente, da ogni discorso sulla loro condivisibilità, inducendo a ritenere che, a suo avviso, si tratta di scelte, o esigenze di fondo alla rinuncia delle quali accederebbe, forse, solo in presenza di più inoppugnabili dati. Questa sorta di ridimensionamento, o contenimento “giurisprudenziale” del tasso di federalismo, o di regionalismo forte, introdotto con la riforma del 2001 non è ritenuto sufficiente, in varie sedi, a dare garanzie ed assicurazioni sull’istituto regionale in genere, che viene a non godere, spesso, di buona stampa per le scelte discutibili, gli sprechi, gli scandali ecc. a macchia d’olio, e comunque largamente diffu-

si a livello regionale, di cui vengono date continuamente notizie e che appaiono ancora più gravi ed insopportabili in un periodo di grave crisi economico-finanziaria che si trascina ormai da anni senza che possano scorgersi almeno segni di inversione di tendenza.

4. La riforma della riforma. Un Senato delle autonomie in ritardo: *pendant* di un chiaro centralismo di ritorno?

Arriviamo, così, in questo contesto e con queste disordinate considerazioni introduttive, alla riforma costituzionale ormai al primo *step* parlamentare compiuto. Non mi soffermerò, naturalmente, sul come questa prima deliberazione sia, o si ritenga sia avvenuta sotto il profilo della adeguatezza del dibattito che l'ha preceduta e sul *vulnus* che sarebbe inferto alla democrazia dall'eventuale venir meno di ogni contropotere nei riguardi dell'altra Camera. Non mi soffermerò nemmeno, come pure non sarebbe inopportuno in un convegno di costituzionalisti, sulla questione della legittimazione di un parlamento eletto sulla base di una legge elettorale dichiarata incostituzionale anche se la stessa Corte si è perfino premurata, pur non essendo tenuta, di rimuovere ogni dubbio al riguardo, nella parte finale della motivazione della sentenza n. 1 di quest'anno così se non proprio contraddicendosi in relazione ai gravi motivi di illegittimità da essa stessa affermati, almeno imponendone una "lettura" ed una "portata" meno conseguenti e severe di quelle che pure discenderebbero, o dovrebbero coerentemente discendere dalle considerazioni esplicitamente ed ampiamente svolte come ho tentato di prospettare in un contributo recente al riguardo. Ha, comunque, di certo la solidarietà, sul punto, del Presidente della Repubblica, che, anzi, si è speso molto, come è noto, nell'auspicio della riforma elettorale ed anche di quelle costituzionali pur non avendo mancato di criticare pesantemente e reiteratamente, e non solo per motivi di merito, il "porcellum". Quanto ai costituzionalisti, non sono mancate posizioni diverse ed articolate, a volte di netto e semplice favore, a volte poco coerentemente rivolte a distinguere tra ciò che il parlamento in questione potrebbe e ciò che non potrebbe fare, come se non si trattasse di un problema di legittimazione che di per sé non ammette distinzioni, o tra legittimazione giuridica e legittimazione politica, solo quest'ultima essendo nella discrezionalità degli interessati, ed a volte anche di netta contrarietà, peraltro senza molta udienza in ampia parte del mondo politico, a sua volta non interessata, o per varie, ma convergenti ragioni contraria alla elezione di un nuovo parlamento. Di certo colpisce, o dovrebbe colpire anche il giurista, credo, benché abituato, in qualche modo, ai sottili distinguo ed ai formalismi, il fatto che un parlamento da tutti ritenuto di "nominati", per giunta non compatto almeno per quanto riguarda, per il momento, i lavori del Senato, proceda, e possa procedere, ad una significativa revisione costituzionale specie se, nel prenderne atto, il pensiero dovesse liberamente correre sui sentieri del costituzionalismo e sui temi del potere costituente e/o costituito ecc. . Vorrei solo dire, non senza rilevare che noi, oggi, ci occupiamo proprio ampiamente e del merito delle riforme a prescindere da ogni questione di legittimazione del parlamento, che, però, i costituzionalisti, che sono pur sempre dei giuristi anche positivi, per così dire, possono anche occuparsi di ingegneria costituzionale "de iure condendo" ed entusiasinarsi per essa, ma non dovrebbero mai dimenticare di occuparsi anche, se non soprattutto, dei temi legati alla attuazione e al rispetto

della Costituzione vigente dovendo in qualche modo considerarsi anche i liberi, ma obbligati custodi di essa almeno nel senso di farne notare le violazioni.

In riferimento, ora, alla riforma costituzionale avviata con la prima deliberazione da parte del Senato (che ha di certo migliorato il testo presentato dal Governo), non sembra possa non stigmatizzarsi che anche questa volta, per quanto riguarda le regioni, o il regionalismo con essa perseguito, o ad essa sotteso, non appare chiaro, innanzitutto, se l'interesse per essa sia collegato e conseguente al tema, e al problema, non privo di ascendenze anche risalenti e di certo largamente "sentito" almeno in linea generale, di una riforma del nostro bicameralismo perfetto, ritenuto causa, o concausa di vari "mali" quali, tra gli altri, a parte i costi, quello della lentezza del procedimento legislativo e del procedimento di decisione in genere e della stessa stabilità di governo, che, in presenza di una determinata legge elettorale, è, o potrebbe essere resa precaria sin dalla prima fiducia se le due Camere hanno maggioranze anche parzialmente diverse. Naturalmente, una riforma del bicameralismo non implica necessariamente un collegamento con una riforma del regionalismo (l'integrazione della rappresentanza politica, assicurata dall'altra camera, cioè da dalla camera bassa, può avvenire per molte vie e quella territoriale è una, ancorché fra le più ricorrenti). Come è noto, da noi si è sempre parlato, però, in genere e salvo eccezioni, di una Camera delle regioni come condizione necessaria per la riuscita di ogni riforma regionale, anche la più "spinta", altrimenti da non pochi sol per questo ritenuta (a nostro avviso, però, discutibilmente) destinata, se non condannata a non dare risultati soddisfacenti e per tale camera non si è mai pensato a quella dei deputati, ma, per l'appunto, solo e sempre al Senato. Sta di fatto, per altro, che in tal senso pressoché nulla ha previsto il Costituente; non si è mai fatto nulla, o si è fatto poco, ovviamente per il quanto, o per il poco, possibile con le leggi elettorali, che pure essendo ordinarie, hanno, o possono avere, una alta capacità di incidenza, e con i regolamenti parlamentari, anch'essi assolutamente non neutri rispetto a problematiche di natura costituzionale in senso sostanziale, e ancora nulla si è fatto con la stessa riforma del Titolo V del 2001, che, per l'ampiezza della sua portata e per le "pretese", o le ambizioni "federaliste" che non le mancarono, e comunque da talune "sbandierate", avrebbe dovuto, o potuto essere l'occasione quasi naturale per il coinvolgimento *ad hoc*, per così dire, del Senato. Vi si provvede ora, invece, nel contesto di una novella costituzionale della quale le ragioni ispiratrici appaiono, bensì, più di una, ma quella di un senato delle autonomie pur essendo certamente connessa alle principali, non è tra queste perché non è, o non appare né autonoma, né decisiva, o causa vera, per così dire, ma solo conseguenza di esse e, comunque, addirittura in controtendenza rispetto all'idea originaria di supporto insostituibile per non vanificare, o per rendere possibile un regionalismo pur di per sé (costruito) forte in termini di poteri e di funzioni espressamente attribuiti, la cui capacità di piena espressione e realizzazione effettiva sarebbe (stata sempre) limitata, e comunque non pienamente consentita proprio dall'assenza, o dalla contestuale previsione-istituzione di una camera di rappresentanza e/o, magari, di rappresentazione degli interessi. Ad esso sembra farsi ricorso, infatti, ora, nel contesto, starei per dire, non di una fase di espansione, o di supporto-consolidamento, o di creazione di condizioni più favorevoli per un maggiore sviluppo di un regionalismo in corso e già delineato, ma di un chiaro intento di ridimensionamento, quasi di una "punizione" del regio-

nalismo in atto e, quindi, in sostanza, di un antiregionalismo di ritorno, o di un ritorno al regionalismo pre-riforma del 2001, come risulta agevolmente da una lettura attenta, ma non difficile, del testo approvato al Senato, che sembra cogliere al balzo, per così dire, le circostanze della crisi economico-finanziaria e quelle degli sprechi, degli eccessi e degli scandali regionali, già richiamati, senza, però, il sostegno di una idea di fondo autonoma e svincolata da esse e senza che la stessa riforma del 2001 abbia avuto, per così dire, piena attuazione, e possa essere ragionevolmente ed attendibilmente “giudicata” non avendo, a sua volta, lo Stato, per es., adottato tutte le leggi-cornice, né determinato i livelli essenziali, né effettuato un vero coordinamento della finanza pubblica né, sotto altro profilo, avuto sempre comportamenti irreprensibili e corretti gli scandali e gli eccessi essendo spesso un male che riguarda un po’ tutti (né si è attuato, in qualche misura, il pur previsto regionalismo differenziato). Essa va certamente al di là di una mera formalizzazione, per così dire, del contenimento, pur non trascurabile, della riforma del 2001 già avvenuto, come abbiamo detto, per altra via e come tale evidentemente ritenuto non solo incerto, ma anche insufficiente e, però, è difficile pensare ad un senato delle autonomie che da un lato compensi proprio sul lato dell’autonomia, con la sua istituzione, quello che le regioni perdono, o perderebbero, con la progettata riforma, sul lato dei poteri e delle funzioni e, dall’altro, giustifichi, in tale situazione, evitando di farla apparire funzionale, e comunque, geneticamente collegata ad altri intenti ed obiettivi, la necessità autonoma della sua istituzione. Così come approvata in prima battuta al Senato, dunque, la riforma elimina la potestà legislativa concorrente, ritenuta all’origine di gran parte della conflittualità Stato-Regioni con un numero sempre in aumento di ricorsi alla Corte, che hanno superato quelli in via incidentale e che sarebbero anche difficili da risolvere per la speciosità delle distinzioni cui costringono il giudice delle leggi. In realtà, indagini recenti, oggettive perché fondate sui numeri, dimostrano come non corrisponda al vero l’affermata responsabilità, per così dire, della potestà legislativa concorrente e, d’altra parte, e per certi versi, la definizione degli ambiti delle materie, comunque richiesta in presenza di potestà legislativa esclusiva, è, forse, più esposta della definizione del principio fondamentale ai marosi della incertezza e dell’arbitrio e, comunque, non credo lo sia di meno. Per altro verso, non sono solo quelle di cui si era tanto parlato (*in primis* l’energia) le materie che, frettolosamente ed incautamente assegnate (anche) alle Regioni dalla riforma del 2011, ora ritornerebbero alla legislazione esclusiva dello Stato, ma anche molte altre, e di non poco rilievo, fra quelle che, già in parte regionali, sono “trasferite” e vanno ad impinguare la predetta legislazione esclusiva statale dalla soppressa legislazione concorrente con un conseguente notevole impoverimento dell’insieme delle materie che residuano alle regioni. E ciò senza considerare che di queste alcune sono nominate (il che può essere letto diversamente potendo consistere in una garanzia minima ma anche in un limite insormontabile per le regioni) ed altre no con la curiosa conseguenza che parte delle materie residuali sono, in realtà, oggetto di espressa previsione e che, magari (sull’eco della distinzione tra esclusiva e residuale, già studiata), non mancheranno studi, anche approfonditi ed interessanti, sulla distinzione della potestà sulle materie “regionali”, o “non statali”, a seconda che siano nominate o innominate, con riflessi non proprio positivi sull’intento semplificatore che accompagnerebbe, o da sarebbe mossa l’eliminazione della potestà legislativa concorrente (e ciò tanto più in

quanto per le materie regionali “nominate” si dice che in esse spetta alle regioni la “potestà” legislativa senza qualifica, cioè senza dire espressamente se tale potestà sia, in ipotesi, “esclusiva” come, invece, è detto per la legislazione dello Stato). Più importante, però, e contraddittorio appare, con il richiamato, proclamato e presunto intento, la previsione, in non poche materie, di una sorta di potestà legislativa concorrente poiché la legislazione esclusiva dello Stato in esse consiste in “disposizioni generali e comuni”, “disposizioni di principio”, “....di interesse nazionale”, “funzioni fondamentali” *et similia*, così chiaramente riproducendosi, in qualche modo e senza l’ausilio di quanto pure era stato elaborato in riferimento ai principi fondamentali, o, se si vuole, alle leggi cornice, le problematiche relative alla potestà legislativa concorrente, che pure si vorrebbe eliminare. Né può sottovalutarsi, per di più in un contesto di maggiore “invasività”, per così dire, rispetto a quello di cui all’originario art. 117 della Costituzione, la espressa reintroduzione del limite dell’interesse (anzi della “tutela” dell’interesse) nazionale, né la previsione di quello della tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, poiché, quando, per l’appunto, tale tutela lo “richieda”, la legge dello Stato può intervenire, su proposta del Governo, nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva (evidentemente statale), cioè nelle materie regionali (l’interesse nazionale, quindi, espressamente non è più un limite solo negativo, come nell’originario art. 117, ma un presupposto, o una circostanza che, quando ricorre, legittima l’intervento e la disciplina della legge dello Stato, che si sostituisce a tale titolo a quella regionale sospendendo, per così dire, la relativa competenza). E non può neanche trascurarsi, naturalmente, la previsione della clausola di supremazia (che legittima la sostituzione della legge statale a quella regionale sostanzialmente come già detto per l’interesse nazionale), né, volendo, la spettanza della potestà regolamentare allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative per effetto, riteniamo, della soppressione della potestà legislativa concorrente anche se questa, come abbiamo visto sotto mentite spoglie, o in altro modo, in qualche misura ed almeno in varie materie sembra sostanzialmente sopravvivere.

5. Un ennesimo federalismo strettamente collegato e dipendente dalla necessità primaria della riforma del bicameralismo perfetto?

Chiaramente in controtendenza, come già detto, rispetto a questo forte ridimensionamento dell’autonomia regionale, e quasi rivolto a bilanciarlo, o compensarlo, appare di per sé la contemporanea e contestuale istituzione di una camera delle autonomie (per la quale, come è noto, non mancano, anche se minoritarie, opinioni contrarie in linea di principio), la quale, peraltro, oltre che discutibile nel suo astratto tentativo di rendere forte, o più forte, ciò che è per altro verso oggettivamente indebolito, e rispetto al quale non manca di porse come estraneo, improprio o eterogeneo (come ha osservato A. D’Atena, il Titolo V finisce quasi con il passare da un federalismo senza una Camera delle autonomie ad una situazione in cui c’è la Camera delle autonomie ma non più il federalismo) non sfugge ad osservazioni e perplessità neanche sotto il profilo della sua specifica costruzione, cioè del come specificamente con essa si realizzi, o si tenti di realizzare il potenziamento, o, comunque, il bilanciamento di cui si diceva. Il nuovo Senato, dunque, anche se denominato ancora, senza che le nuove

funzioni sembrano corrispondergli, Senato della Repubblica, “rappresenta le istituzioni territoriali” e ciascun suo membro non rappresenta più la nazione, come ancora, invece, ciascun membro della Camera (anche, ma non solo per questo, non è facile capire se sia una seconda camera, che, del resto, non sarebbe, secondo il tribunale federale tedesco, nemmeno il *Bundesrat* o una Conferenza travestita da seconda camera con alcuni poteri e funzioni). La rappresentanza delle “istituzioni”, anziché delle “comunità” territoriali, e la scelta, con essa coerente, di quella che solo in un certo senso può essere ritenuta rappresentanza indiretta, cioè della elezione dei membri del nuovo senato da parte, in definitiva, delle “istituzioni” rappresentate, e non direttamente dagli elettori, ha indotto, ed induce, interessanti riflessioni, anche critiche. A me non sembra dubbio, comunque, che a rappresentare le istituzioni, se si sceglie che siano queste a dover essere rappresentate, non possano essere, ovviamente, che rappresentanti delle istituzioni, e, quindi, organi (possibilmente elettivi) di queste o da questi “mandati” e non membri eletti al senato direttamente dal corpo elettorale. Si creerebbe, infatti, o si potrebbe creare un delicato problema inerente proprio alla rappresentanza degli interessi della comunità territoriale regionale i quali non possono essere “rappresentati” contemporaneamente da eletti direttamente dal corpo elettorale e da eletti, bensì, direttamente dal corpo elettorale, ma come titolari degli organi regionali (consiglio, presidente della giunta, giunta) che stabilmente per il periodo della permanenza in carica sono coloro che interpretano, definiscono, programmano e realizzano gli interessi della comunità. Se, insomma, al senato i rappresentanti sono eletti direttamente dalla comunità regionale può dirsi certamente che questi la rappresentano, ma la loro rappresentanza può “scontrarsi” (oltre che con se stessi se non obbligati a votare unitariamente) con quella degli organi elettivi della regione, della quale non si capirebbe più quali siano gli interessi della comunità da rappresentare (e gli stessi, veri rappresentanti) e che, però, sono già ordinariamente, starei per dire istituzionalmente individuati ed espressi dagli eletti come titolari degli organi dell’istituzione. Sappiamo, naturalmente, che non mancano ordinamenti nei quali i “senatori” sono eletti direttamente dal corpo elettorale dell’ente in qualche modo corrispondente alle nostre regioni, ma sarei molto prudente nella estensione al nostro, se non nel trapianto in esso, di istituti che nel loro hanno le radici e l’*humus* che da noi potrebbe mancare. Ancora con riferimento alla rappresentanza, credo meriti riflessione il criterio per cui, fissato un numero minimo per ciascuna regione, che però è proprio minimo (due), gli altri sono determinati sulla base della popolazione. Pur non trascurando il fatto che vi sono delle regioni piccolissime e delle regioni molto più grandi, un organo rappresentativo delle istituzioni non le può rappresentare in modo che alcune di esse siano sopraffatte, per così dire, e quasi scompaiano come individui togliendo, o attenuando di molto il profilo “regionale” della relativa Camera, la quale, com’è ovvio, deliberando con le regole delle maggioranze, realizzerebbe comunque gli interessi delle regioni più grandi, con buona pace anche della tutela di quelle più deboli. Quello che, insomma, è stato definito anche come un modo di assorbimento del pluralismo nella statualità in una evidente prospettiva integrazionista rischia di far cadere nell’indifferenza, se non di annullare, e comunque di privare di adeguate garanzie, le componenti più deboli, che non devono essere assorbite, per così dire, ma, per l’appunto, integrate, cioè conservare la propria individualità ed identità, sotto il profilo della conservazione e della sopravvivenza (anche)

dei loro interessi sia pure senza trasformarla, a sua volta, nella prevalenza sulle altre. Si corrobberebbe il rischio, tra l'altro, di dare un duro colpo a quello che viene ritenuto uno dei vantaggi sicuri della istituzione della Camera delle autonomie, cioè la riduzione, se non la eliminazione della conflittualità Stato-Regioni davanti alla Corte, per la composizione *ex ante* che si avrebbe dei possibili conflitti, dato che almeno le regioni non soddisfatte da tale composizione continuerebbero a vedere nel ricorso alla Corte l'ultima possibilità di tutela dei propri interessi a meno di ritenere che la stessa Corte potrebbe essere "prevenuta" nei riguardi di tali ricorsi in quanto già preventivamente, ma, a mio avviso, solo politicamente, sulla base della coalizione di interessi dei più, risolti a valle. A parte anche altre osservazioni puntuali che pure potrebbero formularsi, un discorso importante, ovviamente, è quello che consideri i poteri, per così dire, di questo nuovo senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, che è come dire i poteri che vengono ad acquistare, in qualche modo, magari solo indirettamente, quasi di fatto, tali istituzioni, e, quindi, principalmente, la qualità di questo nuovo, o di questa ennesima versione del nostro regionalismo. Si tratta di funzioni di varia natura, che vanno dal concorso, a volte anche paritario, alla funzione legislativa, al raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea valutandone l'impatto, di valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, di controllo e valutazione delle politiche pubbliche, nonché, infine, di concorso nella espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge (art. 55, comma 5 Cost. come modificato dall'art. 1 del disegno di legge costituzionale in questione). Se si toglie quella della partecipazione alla funzione legislativa in casi ben determinati (leggi costituzionali ed alcune ordinarie bicamerali), le altre, come può notarsi, sono varie ed eterogenee, dal contenuto e dalla consistenza non facilmente valutabili, che potranno avere esiti non prevedibili e, magari, anche importanti, che finiranno con il conferire al Senato un ruolo anche importante, con riflessi sul potere delle stesse istituzioni territoriali non diretto, peraltro, ma indiretto perché non riguardante i poteri e le funzioni ad essi attribuiti dalla riforma. Sembra, insomma, evidente l'intento di recuperare spazio e ragioni di esistere, per così dire, alla (già) Camera alta (la cui trasformazione, se non soppressione, era un punto politico irrinunciabile e quasi simbolico del "nuovo corso" politico generale) nella nuova versione accorpando funzioni già esistenti, nel senso di note, nell'ordinamento, e quasi inventandone altre. Il collegamento, o la connessione di questa con le istituzioni, che pure è chiamata a rappresentare, sembra, tuttavia, scolorirsi e confondersi fino a rendere labile, o incerta ed ambigua la stessa funzionalità, o strumentalità, a quello che sarebbe dovuto essere il suo scopo principale, o la sola ragione, ed evidenziando, come accennato poc'anzi, come non solo l'*occasio* della nascita del nuovo Senato, ma le ragioni di fondo siano più di una e quella della sua connessione con le istituzioni territoriali, mai realizzata, si materializzi ora solo perché collegata con altre, forse prioritarie e che l'hanno trascinata con sé mentre non sarebbe mai stato il contrario, ma, com'è ovvio, scontandone, per così dire, le conseguenze. Non può non osservarsi, inoltre, in relazione alla semplificazione che si avrebbe, o che comunque è perseguita con l'eliminazione del bicameralismo perfetto, che la possibilità, per la Camera trasformata, di richiedere di procedere all'esame di un pro-

getto di legge, di “costringere” l’altra Camera a deliberare con maggioranze qualificate se esercitate, per così dire, con continuità e senza spirito di collaborazione, ma strumentalmente e quasi ostruzionisticamente, come spesso è avvenuto (determinando le lungaggini attribuite oltre il giusto al bicameralismo perfetto) e può avvenire nei rapporti tra parti politiche può vanificare proprio l’intento, o uno degli intenti dichiarati alla base della riforma. Per altro verso, non è facile immaginare, ed il giudizio non può non essere sospeso, come saranno esercitate e che effetti avranno le predette attività di controllo, di valutazione, di verifica e consultive attribuite al nuovo Senato su questo o quell’oggetto, talora a sua volta piuttosto indefinito ed indefinibile (attività delle pubbliche amministrazioni, attuazione delle leggi dello Stato, politiche pubbliche, ecc.). Sembra, in definitiva, che ancora una volta ci troviamo al cospetto di una sostanziale mancanza di chiarezza su questa sorta di ennesimo regionalismo, del quale appare certa, per il momento, solo la sostanziale riduzione della autonomia sia in senso orizzontale sia in senso verticale pur in presenza, come novità in controtendenza, della istituzione di una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, il cui bilanciamento, non certo l’aumento, innanzitutto nell’*an*, ma anche nel *quomodo*, dell’autonomia perduta, appare per il momento affidato al futuro e concreto svolgersi dei fenomeni delineati sulla carta non potendosi al più escludere, magari, un regionalismo più contenuto ma, entro tali limiti, più funzionante.

Di certo sembra potersi dire, conclusivamente, che il regionalismo della riforma, o, meglio, della riforma della riforma del 2001, non risolve, neanche nella chiarezza di un qualsiasi modello, l’ormai antico problema della composizione conforme a Costituzione delle esigenze del riconoscimento e della promozione delle autonomie territoriali con quelle dell’unità ed indivisibilità della Repubblica, le quali ultime proprio a partire dall’art. 5 per un verso non sono un obiettivo da raggiungere, ma un presupposto da conservare e per l’altro, però, proprio, e comunque “anche” dal riconoscimento e dalla promozione predetti devono avere un *surplus* di consistenza e di realizzazione e, quindi, di dinamica e progressiva vitalità. L’unità della Repubblica, insomma, secondo la Costituzione, intesa in senso dinamico, non statico, va alimentata e resa vitale da vari versanti. È, si direbbe prendendo a prestito una famosa definizione riguardante la nazione, *plebiscito di tutti i giorni*. Uno di questi versanti è certamente l’*armonia discors* di cui parlava C. Mortati, cioè il contributo che può, e deve venire, dal pluralismo territoriale e con la sua capacità di stimolare e valorizzare meglio e di più le potenzialità e le attitudini delle comunità locali, che non lo sarebbero, o lo sarebbero di meno, in un ordinamento che non consentisse alle comunità stesse di individuare e promuovere i loro interessi ed i loro obiettivi nel contesto della Repubblica una ed indivisibile. Ridurre a poca cosa le autonomie in presenza di prove negative potrebbe significare buttare con l’acqua sporca anche il bambino e neanche la crisi economico-finanziaria, di certo da considerare per gli effetti diretti e per quanto di pedagogico può fornire, può essere strumentalizzata a tal fine se si ritiene, come dovrebbe ritenersi, e, però, lo richiede la Costituzione, che l’autonomia sia un valore di per sé, che può recedere solo se si svaluta il valore stesso di per sé e rispetto ad altri valori, che i suoi costi vanno comparati con i vantaggi e con i costi della sua assenza e del conseguente centralismo, e non per fattori esterni ad esso. Il regionalismo, in definitiva, proprio nel quadro costituzionale di riferimento ma anche in generale, ha

un senso se aggiunge, non se frena o se toglie, o se contribuisce positivamente al rafforzamento della unità nazionale, che non è solo manifestazioni di vario genere nelle quali viene pomposamente ma vuotamente proclamata, ma miglioramento faticoso e costante delle condizioni economico-sociali dei più deboli e sempre maggiore giustizia sociale. In questa prospettiva, vincoli e limiti a quella che sarebbe solo una malintesa autonomia (per es., trattamento economico del personale politico e del personale in genere, controlli sulle spese per evitare determinate, ingiustificabili diversità ecc.) delle istituzioni territoriali sono necessari, e non solo legittimi, ma devono essere (solo) quelli in grado di non consentire, e di eliminare, gli eccessi, gli sprechi, le spese, le diseguaglianze e quant'altro di cui recentemente si sono avute, o sapute, notizie davvero insopportabili.