

CARLO FUSARO♦

Il processo federale in Italia: opportunità e rischi. Cosa apprendere, cosa evitare

Conclusioni al Seminario internazionale

"Il processo federale in Italia - Una prospettiva comparata"

Roma 18-19 febbraio 2010

1. E' per me un privilegio poter presentare alcune considerazioni a conclusione del nostro seminario. Non è dunque questa una relazione. E' solo il tentativo di sintetizzare alcune delle tante cose interessanti tratte dai preziosi contributi degli amici che mi hanno preceduto in questi due giorni così ben organizzati dagli amici del Dipartimento riforme istituzionali della PDCM e dal Forum of Federations. La prospettiva è naturalmente quella del processo di attuazione del titolo V° nell'ordinamento italiano: quello che legittimamente possiamo chiamare - e gli organizzatori legittimamente hanno chiamato - "il processo federale" in Italia. Lo rammentava ieri Claudio TUCCIARELLI: il termine, l'aggettivo qualificativo "federale" non c'è in Costituzione, ma è ormai entrato nell'ordinamento grazie alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Il mio obiettivo è di riassumere in poche parole conclusive lo stato dell'arte di questo processo, cercando di sfuggire alle trappole *terminologiche* - che poi sono a volte trappole *ideologiche*: se è o non è federalismo. In realtà vi è tutta una varietà di modi come il potere politico può essere distribuito fra centro e periferia e i confini sono spesso labili... Come ha scritto Ron WATTS, «there is no single ideal federal form... Many variations are possible in the application to the federal idea». Ciò che conta, io credo, è *chi* fa cosa, *come*, *con quali risorse*, *con quale grado di autonomia* (cioè con quale capacità effettiva di autodeterminarsi - sia pure in un quadro complessivo, nel caso italiano, europeo e nazionale): e soprattutto *con quali risultati* concreti, *con quale efficacia*, per la comunità di riferimento.
2. A conferma che la tematica della re-distribuzione del potere politico è senza alcun dubbio una tematica di grande attualità anche in paesi tradizionalmente assai accentrati (come sanno bene gli amici del Forum of Federations) mi è capitato due mesi fa di partecipare a un convegno - meno prestigioso e meno qualificato, ma comunque

♦ Università di Firenze, Dipartimento di diritto pubblico "Andrea Orsi B.", Facoltà di scienze politiche "C. Alfieri"

interessante - a Yokohama, in Giappone, presso la Kanagawa University: molti amici giapponesi, infatti, studiano i processi di federalizzazione in vista di un'ipotetica "regionalizzazione" dell'Impero del Sol Levante, ordinamento storicamente accentrato, con un ruolo assolutamente cruciale dell'amministrazione centrale dello Stato (anche se, come ricordava il prof. Watts, a ben vedere una consistente fetta delle risorse finanziarie è impiegata a livelli decentrati, nelle prefetture).

3. Ma veniamo a noi. Io vorrei dire alcune cose: (A) su *da dove siamo partiti*; (B) su *dove siamo*; (C) su *dove rischiamo di andare e dobbiamo evitare di andare*; e infine, (D) su *dove dovremmo andare*, tenendo conto di *quali indicazioni* tratte da ciò che abbiamo sentito in questi due giorni.
4. *Da dove siamo partiti*. Se non abbiamo consapevolezza di ciò, è chiaro che non sarà facile andare da qualsiasi parte. Ora a me pare poter trarre spunto da questo ennesimo paradosso italiano: l'Italia ha vissuto un processo di unificazione nazionale che non poteva - in quel contesto di 150 anni fa - che essere stato-centrico (centralistico e uniformizzante secondo la tradizione francese: il Regno di Sardegna era uno staterello alpino la cui classe dirigente parlava per lo più francese. Ricordo sempre ai miei studenti che il consiglio di conferenza di re Carlo Alberto discuteva in francese, i verbali sono in francese...). Il paradosso sta appunto in questo: in pochi posti al mondo si sarebbe potuto meglio giustificare, in astratto, un approccio diverso, di tipo appunto federale; conoscemmo, invece, un approccio centralistico che poi - per farla in breve - il fascismo avrebbe portato 60 anni dopo alle sue estreme conseguenze. Anche per questo, come in Spagna dopo il franchismo (e ce l'ha ricordato ACITORES DURÁN), l'Italia del II° dopoguerra non poté che voler essere pluralista: pluralista in senso politico, sociale, istituzionale, territoriale. Il riconoscimento e la garanzia del pluralismo è uno dei connotati di fondo della Costituzione del 1948.
5. Specie parlando di decentramento del potere politico, di Regioni, tutta l'esperienza italiana dei 50 anni dal 1948 alle porte del secondo millennio, peraltro, ci ha insegnato che non c'è nulla di più resistente al cambiamento di ciò che riguarda la cultura di un popolo. Per cultura intendo quella specie di «programmazione mentale» che caratterizza un gruppo sociale o - nel nostro caso - una nazione: un vero e proprio *software of the mind*, quel «sistema integrato e condiviso di credenze, assiomi, consuetudini, comportamenti, istituzioni che caratterizzano

un gruppo sociale», i suoi comportamenti, i suoi riflessi condizionati, il suo modo di agire. Come dire: gli occhiali attraverso cui guardiamo la realtà.

6. E' significativo che fino ai primi anni Novanta, cioè fino a meno di venti anni fa, di federalismo in Italia, in pratica, non parlava nessuno. Ricordo che quando si riunì la prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (1983-1985) di tutto si occupò tranne che del titolo V° della Costituzione. Perché il federalismo diventasse una parola d'ordine alla moda nell'agenda della politica nazionale, in altre parole, si dové attendere la crisi di un intero sistema politico e la consacrazione della Lega come determinante e centrale forza politica (appunto a partire dai primi anni Novanta), senza parlare di un contesto internazionale profondamente mutato. Ma ancor oggi non possiamo nascondere a noi stessi che la cultura di una grande parte della classe dirigente e del popolo italiano (a Nord come a Sud) è una cultura impregnata fortemente se non proprio allo statalismo, certo al culto dell'uguaglianza intesa come uniformità; una cultura sostanzialmente estranea al liberalismo [qui bisognerebbe discutere con Paolo CARROZZA... col quale forse siamo in fondo d'accordo; purché quando evocava un liberalismo fautore dell'uniformità nello stato nazionale, si riferisse solo a una certa fase del pensiero liberale europeo, non al liberalismo in generale]: perché il liberalismo, certo il liberalismo democratico (non quello di Spaventa e forse nemmeno quello di Croce, ma quello di Cattaneo, di Einaudi) è rispetto insieme del diritto dell'individuo e delle singole comunità di autodeterminarsi e differenziarsi. Di qui - da questo background culturale - la tentazione ricorrente di rifugiarsi da parte della classe dirigente nel contrario della devoluzione: nel culto del centralismo come garanzia di uniformità di trattamento. Si badi bene, in Italia, la sinistra è stata a lungo centralista: certo lo fu alla Assemblea Costituente; e se non lo fu più dal tempo delle Regioni in poi, e se non lo è più in parte oggi, non vi è dubbio che gran parte di essa resta fortemente pervasa del culto dell'uguaglianza imposta, come giustificazione di un forte centralismo che si salda col centralismo statocentrico, se non più statolatro, di una parte della destra. Invece federalismo è differenziazione, perché è giusto la soluzione istituzionale adatta a fare i conti con la diversità [come ha ricordato in questa sede HUEGLIN].
7. Per dirla in altro modo, con le parole di George ANDERSON, la stessa Italia che cerca oggi di sviluppare *istituzioni federali o quasi-federali*, che si è data una costituzione che possiamo ben definire quasi-federale, certamente non è caratterizzata ancora da una *società federale*, almeno nella gran parte del paese. Questo spiega le continue ricadute centralistiche che corrispondono non solo a una cultura che privilegia l'uguaglianza come uniformità ma

anche alla profonda vena giacobina che pervade la nostra classe dirigente, e si però fatta nei decenni cultura diffusa. Di ciò si possono fare esempi anche spiccioli: per esempio, la difficoltà ad accettare qualsiasi elemento serio o anche piccolo di differenziazione. Perfino le modeste differenze di aliquote dell'ICI (imposta sulla proprietà) ovvero le differenze in materia di ticket (il contributo richiesto per certe prestazioni sanitarie) sono vissute come un'ingiustizia difficilmente accettabile (con paginate di giornale sul fatto che, magari, a distanza di pochi chilometri in Toscana si paga una cifra, in Lazio se ne paga un'altra o non si paga affatto). Per non dir nulla di quello che pensa il mondo imprenditoriale: il quale considera le diverse leggi urbanistiche regionali solo un costo (perché costringe le aziende maggiori - ovviamente - a rispettare vincoli e disposizioni diverse da Regione a Regione). Ve lo immaginate uno svizzero o un americano o anche un tedesco protestare perché nel suo Stato, nel suo Cantone o nel suo Land si applicano disposizioni diverse da quelle dello Stato, del Cantone o del Land vicino? Evidentemente no, perché in quei paesi la differenziazione federale, per c.d., è scontata. Insomma: se non c'è dubbio che a livello costituzionale si può e si deve fare ancora qualcosa (ne parlo alla fine), se non c'è dubbio che a livello legislativo vi è da fare molto, gli ostacoli che davvero rendono difficile in Italia agire federalisticamente (gli amici italiani sanno che questa è una citazione indiretta di Meuccio RUINI uno dei *founding fathers* della Costituzione italiana) non sono istituzionali, sono di cultura politica e sociali. Nella Costituzione c'è quasi tutto, ripeto inclusi gli elementi di un assetto asimmetrico per certi aspetti *duro*, per altri *morbido* (per usare la tipologia proposta dall'amico COLINO), come è stato mostrato poco fa da Giulio SALERNO: il riferimento è all'art. 116 Cost., il caposaldo (insieme all'art. 118, per l'amministrazione) della differenziazione asimmetrica nel nostro ordinamento.

8. E poi vi è un'altra questione di fondo. La questione del federalismo in Italia va inquadrata nella vicenda storica di un paese caratterizzato da una frattura Nord/Sud così profonda che in 150 anni di storia unitaria non siamo riusciti a colmare. Due Italie erano e due Italie sono in larga parte rimaste... Abbiamo qui un secondo paradosso: perché quello squilibrio, quelle disparità giustificano in pieno l'approccio asimmetrico e differenziato, di cui si è parlato, cioè il federalismo; ma al tempo stesso lo rendono politicamente difficile e anche potenzialmente costoso da realizzare (almeno nel breve periodo). Che il federalismo rischi di entrare in tensione a fronte di eccessivi squilibri fra territori, è un dato di fatto che è emerso chiaramente dalla discussione di ieri, quando parlavamo di perequazione come necessità per creare consenso nei confronti dei processi di federalizzazione che non possono essere che pattizi; e *a contrario*, quando il collega FENNA a proposito della sua Australia ci segnalava come la

questione dei trasferimenti perequativi sia invece assai meno sofferta laddove le differenze fra territori sono tutto sommato modeste. Né è un caso che proprio in Germania un dibattito pubblico arrivato fino al BVG a proposito dei livelli di perequazione ammissibili si è verificato solo all'indomani - non prima - dell'unificazione, quando questa ha dato vita a una nazione con un'importante *cleavage* fra Est e Ovest (tale da proporre tematiche simili a quelle della frattura fra Nord e Sud in Italia). Ne ha parlato anche M. SCHNEIDER.

9. Ci sono in proposito dati italiani (li ho aggiornati al 2007) i quali segnalano le ragioni delle perduranti difficoltà rispetto a un processo devolutivo lineare: in sintesi, da noi regioni piccole, regioni speciali, regioni meridionali hanno un rapporto spesa pubblica complessiva/tasse raccolte gravemente squilibrato (VdA 133%; Liguria 113%; TAA 112%; FVG 117%; Umbria 121%; Abruzzo 119%; Molise 134%; Sardegna 143%; Campania 126%; Puglia 133%; Basilicata 148%; Calabria 161%; Sicilia 151%); invece le grandi regioni produttive del Nord, al contrario, producono assai più di quel che spendono (spendono rispetto a ciò che raccolgono, il Piemonte 93%; l'Emilia Romagna l'85%; il Veneto solo l'80% e la Lombardia addirittura il 73%). Sono in equilibrio, in pratica, solo tre Regioni in tutto! la mia Toscana col 96%; le Marche col 98%; il Lazio col 103%. Le altre, perciò, o sono in forte attivo (13!) o in forte passivo (4). Altro che Australia...

10. Sono emerse poi anche dal nostro dibattito altre due note specificità del caso italiano:

(a) il fatto che esso costituisce una riprova della differenza fra federalismo inteso come processo di unificazione (*coming together* come l'ha chiamato STEPAN qualche anno fa [2001] o come *aggregative process* nella parole di FENNA) e federalismo come processo di devoluzione (*holding together* o, sempre nelle parole del nostro amico, *devolutionary process*);

(b) il fatto che, come hanno ricordato diversi degli intervenuti, in ogni caso secondo la Costituzione del 1948 e soprattutto secondo la Costituzione del 2001, quello italiano è un assetto multilivello, nel quale - sia pure con funzioni che solo nel caso delle Regioni sono legislative, la stessa pressoché identica tutela costituzionale è assicurata a *più* livelli di governo subnazionale (Regioni, comuni ma anche province e città metropolitane).

11. Ma dove siamo a un decennio delle riforme di rango costituzionale del 1999 e del 2001? Ne ha parlato qui ieri e di nuovo oggi in diversi interventi Claudio TUCCIARELLI; ne aveva parlato indirettamente anche Carlo BURATTI.
- Anticipo un dato fattuale: ancor oggi in Italia sul totale dei pubblici dipendenti solo il 45% *non* è statale/centrale; fatti 100 i dipendenti pubblici, solo 45 sono *non statali* (laddove il dato della Spagna è 62%, quello della non federale Svezia è il 74%, quello della Germania è quasi il 90%).
 - E' un fatto, denunciato da molti in questa sede, che le riforme hanno avuto un'applicazione in parte deludente, in parte disattesa. Vediamo in breve.
 - La riforma del 1999 (quella sulla potestà statutaria e sulla forma di governo regionali) è stata applicata in maniera a dir poco riduttiva, a partire dagli Statuti regionali, che hanno esibito un contenuto innovativo molto modesto: alcune regioni a oltre dieci anni e dopo due intere legislature non hanno ancora il loro nuovo statuto (per esempio l'importante Veneto), per non parlare della legislazione elettorale (le eccezioni sono pochissime); siamo di fronte a una serie di occasioni perdute al punto che a volte mi domando se vi sia davvero una spinta autenticamente federalista da parte delle classi dirigenti regionali (non dico nazionali); su questo potrei dire di più... ma vi rinuncio per rispetto del tempo e per... carità federale.
 - La riforma del 2001 è a sua volta inattuata in parti essenziali: e meno male che si è avviata l'attuazione dell'articolo forse più delicato, l'art. 119 Cost., relativo a ciò che si è chiamato con qualche entusiasmo "federalismo fiscale": nel complesso credo sia legittimo affermare che la riforma è stata "presa sul serio" solo fino a un certo punto... (secondo la formula felice di DWORKIN che ha avuto tanto successo). In particolare...
 - Le potenzialità dell'art. 116.3 risultano ancora inespresse (vi sono stati alcuni timidi tentativi - nella scorsa legislatura - ma non sono andati avanti e risultano fermi anche in questa quando il contesto politico dovrebbe essere il più favorevole immaginabile...).
 - Non c'è più in Costituzione (dal 2001) la clausola dell'*interesse nazionale*, ma ci si comporta come se ci fosse ancora; in ogni caso essa è stata sostituita dalle *competenze finalistiche* (ovvero dalle c.d. *materie trasversali*) delle quali parlava ieri Antonio D'ATENA: il combinato disposto di queste e dei livelli essenziali delle prestazioni legate al godimento dei diritti civili e sociali ha aperto ampi varchi a un recupero di competenza legislativa dello Stato.
 - Come se non bastasse la giurisprudenza della Corte ha interpretato estensivamente pure il concetto di sussidiarietà, applicandolo non solo alle funzioni amministrative ma anche a quelle legislative (e l'ha ricordato TUCCIARELLI); una sussidiarietà interpretata prima di tutto in direzione ascendente; un osservatore non

sospetto di fanatismo federalista ha parlato, a proposito della giurisprudenza della Corte costituzionale definendola «asistemica, incoerente coi propri stessi precedenti, incerta e lacunosa, clamorosamente appiattita sulle logiche del vecchio modello centralista» (M. CECCHETTI).

- Nei comportamenti concreti continua a svilupparsi imperterrita quel modello di relazioni triangolari di cui ha detto BURATTI (Stato-Regioni ma anche Regioni-Enti locali e soprattutto Stato-Enti Locali): vige ancora quella legge non scritta secondo la quale i comuni (e non solo i più grandi), fanno la spola con Roma quanto se non più con la loro capitale regionale.
- Infine, non è stato riformato il sistema delle Conferenze Stato-Regioni né è stato attuato l'art. 11 della riforma costituzionale del 2001 (quello che prevedeva una forma di coinvolgimento dei rappresentanti di regioni ed enti locali nel processo legislativo per gli oggetti di loro interesse, evocata da Melina DE CARO e da Nicola LUPO stamane), mentre si è persa la grande occasione di differenziare il bicameralismo e riformare la seconda camera.

13. Cosa dobbiamo evitare. In sintesi, come qualcuno, forse troppo pessimista, ha addirittura detto: nonostante la riforma del titolo V° della Costituzione, la Costituzione effettivamente vigente sembra ancora per lo più quella precedente! Insomma, senza esagerare diciamo che l'Italia del processo di federalizzazione è in mezzo al guado, e corre i rischi di tutti i processi riformatori incompiuti o lasciati a mezzo. Soprattutto corre il rischio di sommare invece che i pregi i difetti sia del centralismo sia del decentramento politico spinto. Siamo un federalismo ancora "monco". Quindi il rischio peggiore che corriamo è quello di non riuscire a dare una forma compiuta all'ordinamento. Soccorre per fortuna, proprio in coincidenza con questo convegno, una circostanza fortunata: si potrebbe aprire una finestra di opportunità forse irripetibile. Fra poche settimane (a fine marzo) si vota, infatti, in 13 regioni: dopo di che non vi sono più tornate elettorali di grande rilievo e di portata nazionale, *rebus sic stantibus*, fino al 2013. Ciò significa che vi sono due anni pieni - due anni e mezzo, anzi - in cui dovrebbe esser possibile da parte delle forze politiche sia di maggioranza sia di opposizione affrontare le grandi questioni del paese, a partire da questa, senza gli inevitabili condizionamenti che derivano da elezioni imminenti.

- Cosa si potrebbe fare per uscire dal guado. Mi si consenta una *summula*, che credo raccolga, accanto a mie convinzioni personali, alcune delle proposte e alcuni dei suggerimenti venuti dal nostro Seminario. Con una

premessa: prima di tutto occorre continuare a diffondere la cultura del federalismo: cioè la cultura liberale dell'autodeterminazione, dell'autonomia e della differenziazione; ma naturalmente è questa opera di lunghissima lena. Vorrei dire sul punto che proprio la mancanza di cultura federalista intesa come ho cercato di dire, spiega le lentezze, le resistenze, i fallimenti che abbiamo lamentato e che io stesso non ho potuto non elencare. In altre parole si è registrato uno scarto fra intenzioni riformatrici delle forze politiche (tutte o quasi) e capacità delle istituzioni subnazionali, delle agrandi burocrazie, della società stessa di assecondarle operosamente. Si ragionava nel dibattito di oggi qui sul ruolo del dettato costituzionale: e qualcuno giustamente osservava che ci sono costituzioni e costituzioni, ovvero all'interno di una stessa costituzione norme di un tipo e norme di un altro tipo. Per ciò che qui mi interessa sottolineare ci sono norme che raccolgono quanto è già diritto vivente nella società, e vi sono norme che invece indicano la strada, anticipano ciò che nella società ancora non c'è e che i riformatori vorrebbero ci fosse, riterrebbero buono e utile che ci fosse. E' chiaro che queste seconde norme abbisognano di attuazione e tanto più esse sono innovative, tanto più esse sono trasformative, per dirla così, tante maggiori difficoltà e resistenze esse saranno destinate ad incontrare.

- Occorre intanto procedere senza esitazioni nella *road map* delineata dalla legge 42/2009 che ieri il collega BURATTI ci ha descritto, per quanto complessa essa si presenti, anzi proprio per questo: sapendo fra le altre cose che, come è emerso chiaramente dalla discussione in questa sede, incisive misure perequative fanno indiscutibilmente parte dei processi di federalizzazione per devoluzione, tanto più quando i livelli di disparità sono quelli che ho documentato e che conosciamo; se questa consapevolezza si diffondesse tutto sarebbe meno difficile (certo non sono questi momenti facili per la finanza pubblica come ci ricorda spesso il ministro dell'economia, Grecia docet; non solo: l'ultimo numero d "Federation", Sept.-Oct. 2009, documenta un dato emerso con evidenza: la grande crisi finanziaria e economica ha comportato uno spettacolto rafforzamento del ruolo degli Stati e dei governi federali, con la significativa e preoccupante eccezione dell'UE: un dato su cui non si può non riflettere).
- Ma a proposito dell'attuazione della 42/2009, io vorrei sommessamente invitare a non farsi stringere nella trappola della ricerca della perfezione nel modo come calcolare i *fabbisogni standard*; non si inseguano formule eccessivamente complesse, non si cerchi un'impossibile quadratura dal cerchio che pretenda di tenere conto di tutto dai dati demografici, alle dotazioni infrastrutturali, magari alla metereologia: bisogna stare attenti a non farsi ostaggi dei falsi federalisti pronti a fare come quel condannato che chiese ed ottenne, come

ultimo desiderio, di scegliere l'albero al quale essere appeso (con la conseguenza, naturalmente, di non trovarne mai uno di suo gradimento). I resistenti antifederalisti con tutta evidenza hanno avviato sin dall'anno scorso una campagna volta a delegittimare, per c.d., la stessa possibilità di definire fabbisogni standard attendibili!

- Occorre lavorare urgentemente per rafforzare gli strumenti di cooperazione fra i diversi livelli di governo, operando su più fronti: [a] aggiornare il sistema delle conferenze, nate, come è stato osservato, ben prima della riforma del 2001 [v. LUPPO]; [b] provare a por mano alla seconda camera che personalmente vedo di estrazione regionale e locale indiretta [stamane ne han parlato DE CARO, WATTS, BROUER, LUPPO e, con dati interessantissimi di cui lo vorrei ringraziare, DI PORTO: per fare che cosa? a garanzia di quali interessi? a rappresentare cosa? Ecco non i partiti, direi: certo, è questione effettivamente complessa che dipende dai rapporti all'interno dei singoli partiti fra centro e periferia, di cui parlava stamane R. Watts; io sono personalmente tentato da una rappresentanza degli esecutivi, in Italia... ma la mia opinione vale quella di qualunque altro cittadino; la relazione del DR BROUER mi ha quasi definitivamente convinto: in particolare penso, in relazione all'attuale democrazia maggioritaria interpretata da noi in modo abbastanza caricaturale, che sarebbe cruciale sottrarre alla presa partitica la seconda Camera. Non è questione di qualunquismo antipartitico: tutt'altro. Il punto è che una sede di vera concertazione, dialogo e negoziato in vista per quanto possibile del raggiungimento di un consenso o di nitide assunzioni di responsabilità da parte di chi governa il centro come la periferia, mi pare infinitamente più utile, dell'ennesimo arengo nel quale mettere in scena il cozzare dell'armi fra centrodestra e centrosinistra all'insegna di una più o meno scatenata demagogia]; [c] nel breve periodo le forze parlamentari dovrebbero ricordarsi, infine, l'attuazione dell'art. 11 della 3/2001 di cui ci ha parlato LUPPO e poi in maniera appassionata la prof.ssa DE CARO; [d] infine, occorrerebbe riprovare a introdurre in Costituzione forme di concorso da parte delle Regioni alla composizione della Corte costituzionale perché a me sembra che - dato per scontato il ruolo inevitabilmente centrale nel comporre certi conflitti di quell'organo - sarebbe ragionevole che alcuni dei giudici almeno fossero scelti dal mondo degli enti sub-statali (personalmente direi dalle Regioni).
- Se, nel quadro di una più ampia revisione costituzionale fosse possibile mettere a punto l'art. 117, penso che sarebbe un'opportunità da cogliere: ma non sono sicuro che - a questo punto - questa sia davvero una priorità; come non mi pare sia una priorità introdurre una vera e propria *supremacy clause*: da un lato ormai il sistema ha sostanzialmente fatto da sé dall'altro non c'è da nutrire alcuna ingenua fiducia nelle virtù taumaturgiche di

una raffinata quanto rigida ripartizione delle competenze: e anche questo mi pare proprio un dato emerso chiaramente da una pluralità di interventi nel corso del Seminario.

- Si ponga poi mano alla riforma federalista dell'ordinamento degli enti locali, secondo la proposta presentata a gennaio dal Governo: anzi più esattamente si definiscano le funzioni fondamentali e si vari quella Carta delle autonomie che non a caso si chiama così, a indicare semplicemente il quadro di riferimento generale fissato dallo Stato in vista di una pluralità di ordinamenti locali alla definizione dei quali la Costituzione chiama oggi le Regioni (in particolare con riferimento al grande tema dell'adeguatezza dimensionale rispetto alle funzioni degli enti territoriali infra-regionali).
- Si raccolga, ove venisse ripresa, la spinta delle singole regioni nella direzione di una autonomia ordinaria davvero differenziata e lo si faccia come nella logica pattizia dell'art. 116.3 attraverso un leale confronto e negoziato Stato-singola Regione. In proposito sarà utile tornare a studiare la cruciale esperienza spagnola evocata dall'amico ACITORES DURAN e poi anche da Antonio D'ATENA. Un'altra cosa che abbiamo imparato in questi giorni è che, come dicono gli anglosassoni, il modello «one solution fits all» non funziona, e - aggiungo io - tanto meno funziona in un paese come l'Italia.
- Occorre procedere, infine, a dare attuazione all'art. 118 Cost. in materia di decentramento amministrativo, ovvero di sussidiarietà istituzionale ma anche sociale: rispetto alle quali se il ruolo dello Stato, come ricordava ieri CARAVITA, resta fondamentale, va ricordato che anche il ruolo delle Regioni è di assoluta rilevanza per tutte le materie non di esclusiva competenza statale.

15. Concludo. Al di là di tutto ciò, occorre coltivare la virtù della pazienza. In genere, pur scontando che il federalismo in sé è un processo (come diceva il Dr SCHNEIDER), i processi di federalizzazione sono in particolare lenti e perciò lunghi laddove hanno carattere devolutivo. Essi presuppongono formidabili resistenze. Abbisognano perciò di classi dirigenti in grado di insistere con determinazione e tenacia per il tempo necessario; classi dirigenti in grado di tenere in adeguata considerazione le vere fratture che possono influenzare il processo decisionale e poi rallentare l'attuazione delle scelte pur formalmente compiute; non solo, occorrono classi dirigenti all'altezza sia al centro sia nelle Regioni; occorre, infine, a livello statale una classe dirigente in grado di mettere in soffitta le residue ma ahimé ricorrenti pretese dirigistiche per quanto a fin di bene. Torno al paradosso dal quale ero partito: mi sono fatto la convinzione che se c'è al mondo una società che sarebbe non tanto culturalmente (ahimé ancora) ma strutturalmente più di ogni altra adatta ad essere governata secondo modelli di

tipo federale è quella italiana; alla stessa identica maniera se c'è al mondo una società alla quale è opportuno non imporre troppe regole e lasciarla libera di far da sé è proprio quella nostra.

Come giurista ho una grande considerazione nella funzione del diritto come strumento di regolazione sociale: ma sono altrettanto fermamente convinto che il diritto è un presupposto dei processi di trasformazione, ma serve se ne fa da un lato l'uso più discreto e prudente possibile, dall'altro l'uso più rigoroso e inflessibile. Ciò dovrebbe valere per l'Italia due volte: nulla esalta di più la propensione connaturata negli italiani ad aggirare le regole che non il moltiplicarle credendo così di indurli ad obbedire. Poche ma ineludibili: questa dovrebbero essere la regola delle regole. In questa direzione le soluzioni federali possono darci una mano decisiva. Una cosa abbiamo visto bene in questi giorni: *non ci dobbiamo sentire vincolati ad alcuna formula magica*, la varietà e le combinazioni possibili sono innumerevoli, in questo più che in altri ambiti del diritto costituzionale applicato, e tutte parimenti legittime. Dunque *possiamo e dobbiamo* trovare la nostra formula, quella adatta all'Italia del terzo millennio, sia pur tenendo conto della particolare importanza dei precedenti storici (senza esagerare possibilmente). Possiamo e dobbiamo sviluppare una sapiente e prudente creatività.

Importante è continuare a ragionare di queste cose per concorrere a creare quella cultura federalistica, senza della quale è impensabile fare federalismo vero, ovvero perseguire efficacemente quegli obiettivi che con soluzioni di tipo federale pensiamo di poter conseguire. Grazie di nuovo, dunque, agli amici che hanno organizzato questo convegno per il concorso che hanno dato a questo obiettivo e all'amico Claudio Tucciarelli per avermi dato l'opportunità di essere fra voi.