

Per un federalismo autonomistico

di Paolo Corsini*

1. Un nuovo inizio. Il decennio riformatore delle autonomie locali attraversa tutti gli anni '90. Si apre con la grande riforma degli ordinamenti recata dalla legge 142 e si conclude con l'approvazione del Testo Unico n. 267. L'intento era di procedere ad una revisione costituzionale organica che, rafforzando principi e valori antichi, ed anzi aggiornandoli e arricchendoli, portasse l'intero comparto delle autonomie regionali e locali all'altezza delle sfide che stanno oggi di fronte alle istituzioni democratiche per lo sviluppo e la crescita spirituale, materiale e civile delle nostre popolazioni e territori. Ciò è avvenuto, sia pure in modo non ancora organico né esauriente, con l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione che, pur presentando limiti, imperfezioni e lacune, costituisce comunque un deciso

progresso nella giusta direzione.

2. Autonomia e sussidiarietà.

Con commozione mista ad orgoglio possiamo oggi – nella ricorrenza del nostro centenario – vedere consolidati alcuni principi fondanti che – già presenti nella Costituzione del '48 – risalgono addirittura a fonti datate agli inizi del secolo XX.

Così, tra i pensatori ed esponenti politici dell'autonomia mi piace ricordare Luigi Sturzo che ebbe molto cara la nostra Associazione e in essa operò, così come ebbe chiarissimi i diritti del Comune come formazione sociale e naturale. Il fondamentale art. 2 della legge del 1990 conferma, in effetti, una sua lungimirante intuizione di 88 anni prima: «il Comune rappresenta tutti gli interessi che sorgono e si sviluppano nell'ambito e

* Sindaco di Brescia. Il testo qui pubblicato costituisce la relazione tenuta a Parma il 18 ottobre 2001 in occasione della XVIII Assemblea annuale dell'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) dedicata al tema «Parma 1901: le radici della democrazia – Parma 2001: la Repubblica delle autonomie». Sento il dovere di un ringraziamento all'amico e collega prof. Enzo Balboni, docente di Diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, per i preziosi consigli e la collaborazione prestata.

per le ragioni di comunanza territoriale e locale e per i rapporti delle famiglie e delle classi»⁽¹⁾.

La nostra concezione del personalismo comunitario, ispirata ad una visione pluralista, procede dal riconoscimento e dalla valorizzazione di tutte le autonomie: quelle territoriali, sociali e funzionali⁽²⁾.

L'espressione sintetica «federalismo autonomistico» rimanda, con inevitabile approssimazione, ad uno sforzo plurale, ma corale, senza prevaricazioni ed ambizioni di egemonia da parte di nessun livello di governo per costruire la «casa comune». Essa allude, altresì, ad una consistenza che travalica l'ordine alfabetico alla sequenza naturale, perché di prossimità alla persona, oggi statuita nel nuovo art. 114, là dove la Repubblica è definita in quanto costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato⁽³⁾. Anzi, volendo essere rigorosi, tale nuova definizione, che procede dal basso, né ovvia né scontata, si pone in ideale continuità con il primo articolo della nostra Carta Costituzionale che, congiuntamente potrà essere letto così: «Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro e costituita dai

Comuni, dalle Province, dalle Comunità montane, dalle Regioni e dallo Stato». Anche per questa via si perviene, dunque, al traguardo di statuire, in dimensione progressiva, una Repubblica retta sul federalismo delle autonomie.

Ciò è ulteriormente avvalorato dall'innesto del principio di sussidiarietà, declinato anzitutto in senso verticale, in un corretto rapporto tra livelli di governo, a partire dalla maggiore prossimità alle popolazioni, o meglio alle comunità locali di cui gli enti sono espressione: questo importantissimo sostrato culturale si è palesato nell'art. 2 della legge 142/90. Il principio di sussidiarietà può dar luogo ad un sistema concorrenziale, se è imperniato solo sul concetto dell'ambito di competenza e di governo. Se, invece, viene valorizzato anche il profilo dei risultati da raggiungere, esso può dar luogo ad un sistema di rapporti fondati sulla cooperazione e l'accordo tra enti. Si afferma allora la sussidiarietà come criterio flessibile e cooperativo⁽⁴⁾.

Il principio può poi essere svolto sul piano orizzontale nel rapporto tra compiti pubblici che restano incardinati nelle istituzioni repubblicane e

1) L. Sturzo, *Il programma municipale dei cattolici italiani* (1902), in *Opere Scelte*, a cura di N. Antonetti, Bari, Laterza, 1992, vol. V, p. 13

2) La cui fondazione assiologica può essere rinvenuta in molti testi, a cominciare da E. Mounier. «Noi cerchiamo di definire sul piano politico uno Stato pluralista e sul piano economico una economia decentralizzata fino alla persona, che, con la creazione di organismi comunitari oggi urgenti, riusciranno a creare lo spazio e la libertà necessari a garantire la persona. Presto o tardi, sostenitori dell'uno o dell'altro blocco dovranno riconoscere che qui sta il problema centrale della nostra epoca. Se non riusciremo a risolverlo avremo mancato alla missione che incombe alla nostra generazione», per proseguire, ad esempio, con il noto odg Dossetti presentato all'Assemblea Costituente il 9 settembre 1946.

3) È vero che l'art. 114 aggiunge anche le Città metropolitane che – evidentemente – non costituiscono un livello ulteriore di governo, ma sostituiscono il Comune o la Provincia nell'area metropolitana; sul tema deciderà il legislatore.

4) Fonte: Osservatorio ANCI – UPI – UNCEM – Lega Autonomie locali sul federalismo e sui rapporti tra Regioni ed Enti Locali.

la libera iniziativa dei cittadini soprattutto nella dimensione delle diverse formazioni sociali per il fatto che continuano ad agire in virtù di scopi di interesse generale, animate di spirito pubblico. A tale riguardo l'avvenuta costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà in una formulazione normativa saggia ed equilibrata appare di grande momento e tale da favorire una corretta relazione tra sfera pubblica e sfera del privato-sociale imprenditivo.

Parzialmente diverso è il discorso che si può fare sul principio federale; vale a dire su un certo tipo di distribuzione territoriale del potere che nella esperienza costituzionale degli ultimi 250 anni è stato sempre legato, storicamente, a diversità che si univano per rafforzarsi nell'insieme: infatti, ex pluribus unum. Forse potremmo azzardarci a dire che di «federalismo», come petizione ideologica, non abbiamo bisogno. Così del resto dimostra l'esperienza spagnola di robuste «comunidades autonomas» che, pur valorizzando al massimo l'autonomia — è il caso della Catalogna — si chiamano fuori dal paradigma federale.

Ciò di cui abbiamo bisogno, invece, è di un federalismo autonomistico forte, solido e coeso; all'interno del quale Regioni, Comuni, Province, e adesso Città metropolitane, abbiano ciascuno un loro ruolo riconosciuto e rispettato, sul piano della pari dignità, retto su di una identica legittimazione popolare.

Dunque è la fonte della sovranità che li accomuna in questo decisivo

passaggio. Ovviamente i livelli di governo si distinguono tra loro per diversità di attribuzioni, competenze, funzioni e in definitiva di ruoli, ma non per altri fondamenti che, alla fine, fanno capo alle ampiezze territoriali, alle risorse a disposizione, ai reciproci rapporti di forza. Da questo punto di vista l'aver definito i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, come titolari di funzioni amministrative proprie (art. 118 II co.), oltre a quelle, ulteriori, conferite con leggi statali e regionali, è punto costituzionale di grande rilievo.

3. Il nuovo assetto costituzionale e il sistema delle autonomie locali.

La Costituzione novellata contiene:

a) la valorizzazione delle Regioni nel loro ruolo di grandi soggetti di legislazione in importanti comparti che intersecano la vita del Paese e il benessere della popolazione. Uno dei compiti più importanti dello Statuto regionale sarà di regolare con equilibrio il mutato sistema delle fonti, da cui potrà procedere una chiara definizione dei ruoli e dei rapporti della Regione con gli enti locali: lo Statuto dovrà anzitutto affermare che l'esercizio della potestà legislativa regionale deve avvenire nel rispetto dei principi e dell'autonomia regolamentare che il Testo Unico per gli Enti locali correttamente attribuisce. Pertanto, nelle materie per le quali le funzioni amministrative sono assegnate agli Enti locali, la legge regionale deve limitarsi a definire i princi-

pi generali obbligatori e le disposizioni generali di organizzazione e di coordinamento del sistema, senza nessuno sconfinamento nell'autonomia locale per ciò che attiene la disciplina delle modalità organizzative per lo svolgimento dell'attività. Circa le altre fonti regionali meritevoli di una risistemazione (atti di programmazione, di indirizzo, di alta amministrazione), ciascun tipo chiama in causa momenti relazionali con altri livelli istituzionali di governo: è quindi necessaria una chiara definizione dei ruoli e dei rapporti della Regione con gli enti locali⁵⁾.

Le nuove norme costituzionali prevedono poi:

b) l'innalzamento di tutti i livelli e l'ampliamento degli spazi di autonomia sia per le Regioni che per le autonomie locali sul piano:

statutario (nuovi Statuti delle Regioni; Statuti di Comuni e Province ex lege 142); normativo (legislativo: per le Regioni; regolamentare: per gli enti); finanziario e tributario; organizzativo, che significa in sintesi: miglior perseguimento dell'efficienza ed efficacia; rapporti con il personale dipendente: responsabilità dei funzionari/dirigenti nel raggiungimento degli obiettivi definiti dagli organi politici, ecc.; amministrativo: induce a riflettere l'avvenuto riconoscimento con la nuova formulazione dell'art. 118, l.c. di una capacità amministrativa generale in capo agli enti locali che non può essere disgiunta dai pro-

blemi di attuazione e realizzazione pratica, compresi gli aspetti finanziari-fiscali. Tema di rilievo tale da far rischiare il deragliamento dell'azione amministrativa che a questo punto non potrebbe essere più descritta come mera attività amministrativa locale. Da qui l'importanza dei nuovi principi di differenziazione (nell'assegnazione delle funzioni occorre tenere in considerazione le differenze di varia natura tra i diversi enti e procedere, di regola, ad assegnare una materia/funzione ad un unico ente) e di adeguatezza (principio che rimanda ad un'esigenza di efficienza, e dunque impone di scegliere l'ente o il livello di governo con migliori capacità realizzativa in relazione agli obiettivi da conseguire).

Tutto ciò implica la necessità di un grande sforzo di rinnovamento della cultura amministrativa di taglio nuovo e coraggioso.

4. Problemi, rischi, opportunità.

In una relazione generale posso solo accennare al carattere indifferibile della valorizzazione delle Assemblee elettive e del loro ruolo di indirizzo politico, amministrativo e di controllo.

Sul punto va prodotto uno sforzo coraggioso. Se non assisteremo ad uno scatto risoluto della qualità dell'azione consiliare, di indirizzo e di controllo, ne conseguirà, a breve, un inaridirsi delle fonti di alimentazione

5) Fonte: Osservatorio ANCI - UPI - UNCEM - Lega Autonomie locali sul federalismo e sui rapporti tra Regioni ed Enti Locali.

del confronto di idee e del dibattito sociale, e la stessa democrazia locale arretrerà ulteriormente. Per invertire la tendenza può aiutare un diverso rapporto tra gli enti locali e la nuova Regione.

L'art. 4 della legge n. 59 del 1997 prevede, infatti, che le Regioni conferiscano alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, nell'osservanza di alcuni principi fondamentali, tra i quali il principio di adeguatezza, in relazione alla idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni. Qui si colloca lo specifico ruolo delle Regioni in materia di Unioni di comuni che debbono essere promosse senza il vincolo alla successiva fusione come precedentemente previsto dalla legge 142/90. Il legislatore ha previsto che le Regioni attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni; individuano i livelli ottimali di esercizio per favorire l'esercizio associato delle funzioni nei comuni più piccoli e previo accordo con i Comuni, predispongono un programma di individuazione degli ambiti per la gestione sovracomunale di funzioni e servizi.

L'art. 3, c. 5, del decreto n. 112/1998 sollecita le Regioni ordinarie a prevedere «strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche

permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata tra Regioni e enti locali nell'ambito delle rispettive competenze». L'istituzione di siffatti organismi rientra nell'ottica di un'equilibrata distribuzione dei poteri fra i diversi gradi di governo, nonché di una ripartizione razionale delle competenze, ispirate quanto più possibile al principio del conferimento a un solo livello di governo delle funzioni relative ad una specifica materia. Queste procedure di raccordo già esistono, vanno però riviste in sede di riscrittura degli statuti⁽⁶⁾.

È fin troppo scontato evocare il rischio di nuovi centralismi che si addenserebbero presso i capoluoghi di Regione senza neppure disporre della copertura ideologica rappresentata sinora per lo Stato dalla tutela dell'interesse nazionale.

5. Finanza, amministrazione e controlli. Quale assetto ragionevole e praticabile va dato al cosiddetto federalismo fiscale?

È di grande portata il cambiamento segnato dal nuovo art. 119, che assimila gli enti locali alle Regioni per quanto riguarda i principi costituzionali in materia di finanze. I problemi che si pongono sono però numerosi: a) l'autonomia finanziaria dei Comuni, così come affermata dal nuovo

6) Fonte: Osservatorio ANCI - UPI - UNCEM - Lega Autonomie locali sul federalismo e sui rapporti tra Regioni ed Enti Locali.

testo costituzionale, non sembra comunque adeguata a supportare il volume di spesa che si renderà necessario per effetto del nuovo art. 118, e dunque del trasferimento ai Comuni di tutte le funzioni amministrative (problema già parzialmente emerso con la riforma Bassanini);

- b) manca nel nostro impianto regionalistico il recepimento di un criterio gerarchico tra finanza regionale e finanza locale, tipico dei sistemi autenticamente federali⁷⁾;
- c) poiché nel nuovo art. 119 si parla di perequazione «per i territori con minore capacità fiscale per abitante», sembra possibile immaginare che tale criterio venga elaborato sulla base non solo della Regione, ma di tutti gli enti e i livelli di governo all'interno del territorio regionale. In tal caso si potrebbe (utopicamente) immaginare che la Regione possa avere un qualche ruolo nella perequazione tra gli enti all'interno del proprio territorio⁸⁾.

Occorre trovare un adeguato mix tra capacità/responsabilità impositiva locale, regionale e statale e svolgimento delle funzioni amministrative, con l'avvertenza, però, che non si tratta più solo di funzioni amministrative locali.

Mentre va riaffermata l'utilità del modello ICI per il finanziamento ordinario dei Comuni, mettiamo conto di segnalare con forza l'insufficienza

dei trasferimenti erariali attuali e il timore per quelli regionali a venire. Ancora: quale effettività e congruità dare ai controlli interni e gestionali. Gli statuti regionali dovrebbero introdurre significative innovazioni: sono necessarie norme che sanciscano a livello regionale un nuovo sistema dei controlli interni incardinato sui controlli di regolarità amministrativa e contabile, sul controllo di gestione, nonché sui controlli strategici che si esplicano sia nella valutazione complessiva dell'attività amministrativa, sia nella valutazione della dirigenza.

Infine: quale nuovo sistema di controlli esterni e giurisdizionali? Qui deve intervenire un deciso riordino e revisione sia sul piano dei controlli di contabilità e responsabilità affidati alle sezioni giurisdizionali regionali e in appello alla Corte dei Conti, che debbono essere sottratti all'aura che su di essi incombe di una certa aleatorietà.

Va poi approntato il riassetto dei controlli di legittimità amministrativa, adesso anche in via esclusiva, dopo la legge 205/2000, attuati dai TAR e dal Consiglio di Stato, rispetto ai quali si deve invocare celerità e certezza, non disgiunte da un uso dei poteri cautelari che non sia tale da paralizzare, in modo alquanto largo, l'azione amministrativa locale.

La giustizia nell'amministrazione è ancora uno dei lasciti preziosi dello Stato di diritto, patrocinato da alti

7) P. Giarda, *Le nuove regole del federalismo fiscale nelle proposte di modifica della Costituzione*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, settembre 2001.

8) P. Giarda, cit.

spiriti liberali – Silvio Spaventa su tutti – ma è avvertibile una sensazione di incertezza ed affanno nei rapporti tra attività amministrativa e controllo giurisdizionale. Lo stato delle cose esige miglioramenti da ambo i lati.

6. Una provocazione intellettuale. Occorre tornare a ragionare sulle istituzioni in modo sistemico e organico.

I Comuni sono il luogo della prossimità al cittadino: ai suoi bisogni, ai suoi interessi, ma anche alle sue disponibilità e generosità, ai suoi slanci del cuore. Bisogna far di tutto perché ciò dia frutti copiosi. Il riguadagno della politica e alla politica avviene soprattutto qui.

Guai se viene meno il gusto dell'impegno democratico; guai se si inaridisce la fonte della democrazia locale, di cui conosciamo già sintomi preoccupanti:

- rapida diminuzione del numero degli elettori;
- drastica diminuzione della partecipazione popolare (ma non quella degli interessi costituiti e lobbistici) ai procedimenti amministrativi;
- progressivo incremento della ritualità e della ineffettività delle discussioni consiliari in presenza di maggioranze blindate che non si pongono in spirito dialogico rispetto ai problemi;
- progressivo accorciamento del raggio di interesse da parte di personalità e professionalità che, attratte esclusivamente dallo slancio a

contribuire al bene comune, oggi si affacciano alla ribalta della res pubblica e si rendono disponibili ad impegnarsi per essa e in essa;

- correlativa e progrediente avanzata della personalizzazione del potere che, con l'aiuto potente dei mass media, scende dall'alto piuttosto che fluire dal basso, in senso schiettamente democratico di contro a forme di consenso plebiscitario;
- progressiva e pericolosa attenuazione nel senso comune del valore democratico per eccellenza che è quello dell'uguaglianza, formale e sostanziale, di tutti i cittadini.

Se questa diagnosi coglie almeno qualche scampolo di verità, appare indifferibile che per riformare le istituzioni si riparta dai cittadini, singoli o associati, incentivando al massimo la loro partecipazione politica.

Solo in questa luce acquistano senso – a mio avviso – in fase ascendente, sia il Consiglio delle autonomie locali in ambito regionale, ad opera dagli Statuti che stanno per essere riscritti, sia una seconda Camera legislativa e politica impostata nella forma di una Camera delle Autonomie.

7. Il Consiglio delle autonomie locali. Si può osservare, preliminarmente:

- a) quanto alla composizione: dovrebbe presentare il carattere elettivo di secondo grado; essere espressione di una rappresentanza insieme politica, istituzionale e territoriale; godere di piena autonomia nella

scelta del proprio presidente, nella propria organizzazione, nell'uso dei mezzi a sua disposizione, configurandosi come una sorta di secondo ramo del parlamento regionale;

- b) quanto alle competenze istituzionali: dovrebbe essergli attribuita la competenza ad esprimere voti e atti di varia natura su tutte le proposte di legge e di programma che interessano gli enti locali nella loro generalità, nonché sulle proposte di regolamento da approvarsi da parte della Giunta regionale che ugualmente interessano gli enti locali;
- c) quanto al ruolo da assegnargli lo pensiamo correlato tanto agli obiettivi di far emergere interessi, esigenze, prospettazioni quanto a quello di rappresentazione – rappresentanza legale vera e propria. Su ciò dovrà aprirsi un confronto a tutto campo.

8. La Camera delle Autonomie.

Molti spunti testuali ed un orientamento culturale in via di consolidamento consentono di accreditare la riforma complessiva oggi adottata come quella di un sistema unitario di autonomie regionali e locali la cui rappresentanza politica può essere affidata, pertanto, ad una Camera delle Autonomie.

Aiutano in questa direzione le esplicite prese di posizione di autorevoli esponenti quali Leopoldo Elia, Antonio Maccanico, Massimo D'Alema e di altri, che, non senza ponderazio-

ne, cominciano ad utilizzare questa espressione, del resto coerente con il modello costituzionale testé approvato. Esso infatti prevede l'assegnazione di importanti funzioni legislative alle Regioni, ma assegna altresì l'attività amministrativa generale al comparto Comuni, Province, Città metropolitane.

In questa fase appare utile sostenere questo accreditamento, apparentemente solo nominalistico, perché esso segnala una particolarità specifica dell'assetto costituzionale italiano. All'indomani del successo della verifica popolare referendaria va senza indugi affrontato il completamento della riforma sul tema della più appropriata qualificazione della seconda Camera. In particolare:

- a) quali attribuzioni, competenze e funzioni assegnare rispetto alla Camera dei deputati?
- b) quale composizione per la Camera delle Autonomie: tutta ad elezione diretta? con una parte costituita da un'elezione di secondo grado? (così lascerebbe intendere l'interpretazione che si può ricavare dall'art. 18bis, transitorio della legge costituzionale testé approvata che parla di «rappresentanti» delle Regioni, Province autonome ed enti locali, ancorché nella Commissione parlamentare per le questioni regionali), e ancora con la partecipazione dei Presidenti di Regione?

Interrogativi tutti ad elevatissima valenza politica e da studiare e soppesare per le loro implicazioni nelle sedi proprie, a cominciare da un ap-

profondito dibattito tra le forze politiche sostenute da un'adeguato riscontro, da ponderazione tecnica e costituzionale. In via preliminare la Camera delle Autonomie potrebbe costituire il referente politico della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città alla quale sarebbe mantenuta la concertazione sull'attività amministrativa, sotto il profilo dell'amministrazione per accordi. In secondo luogo sarebbe la sede adatta per un corretto ed equilibrato riparto delle risorse finanziarie, in attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione.

9. Regioni e Corte Costituzionale.

Mi limito a ribadire l'utilità di un tale innesto, soprattutto per ragioni di sistema. Rispetto a questa specifica attribuzione, per il fatto che essa lambisce il controllo sull'attività legislativa e gli eventuali conflitti di attribuzione, risulta appropriato, a mio avviso, un collegamento tra le Regioni e una quota di giudici da eleggere. Non devono meravigliare, ma neppure troppo preoccupare, gli effetti dell'impatto autonomistico del nuovo Titolo V sulla legislazione ordinaria vigente in materia di organizzazione e funzionamento degli enti locali. Ad esempio va eliminato il riferimento ai CO.RE.CO attualmente previsto nel Testo Unico sugli Enti Locali. Quest'ultimo dovrà pertanto essere ulteriormente revisionato a pochi mesi dalla sua entrata in vigore. Il ché induce a chiedere prudenza e senso del

limite prima di immaginare ulteriori e diversi assetti costituzionali del titolo V. Le istituzioni sono tali e si fanno apprezzare se si segnalano per una loro stabilità e durata. Parrebbe saggio veder prima funzionare, nel concreto, le nuove Regioni e i nuovi Comuni.

10. Conclusioni. Non è appropriato che si traggano conclusioni definitive e perentorie già in sede di presentazione generale dei nostri temi. Questi del resto emergono di per sé nello sgranarsi delle problematiche richiamate. Avendo esordito con una citazione di Sturzo, mi sia consentito di chiudere con le parole del laico Giuseppe Zanardelli, mio illustre concittadino, di cui si celebra il centenario del governo della «svolta liberale».

«Il programma della democrazia – sosteneva l'insigne statista – è diretto ad accogliere, a favorire, ad allargare le iniziative individuali e sociali. Accrescere la potenza dell'associazione, anziché immolarla all'idolo dello Stato, tale è il compito che si impone agli studi, agli assidui sforzi della moderna democrazia»⁹⁾. Una riflessione che si potrebbe parimenti attribuire anche ad un Tocqueville o ad un Einaudi. Su questa ispirazione si è costruita ed oggi va rafforzata la Repubblica retta sui principi del federalismo delle autonomie, federalismo per il quale siamo impegnati come sindaci dell'Anci, a vantaggio del Paese e per il progresso delle nostre comunità.

9) G. Zanardelli, Discorso parlamentare del giugno 1876 sulla Convenzione ferroviaria di Basilea, citato in G. Gangemi (a cura di), *La linea lombarda del federalismo*, Roma, Gangemi, 1999, passim.