

FONDERIA ABRUZZO

Fortezza di Civitella del Tronto, 9 luglio 2016

RESOCONTO Tavolo tematico 3*

«Riforme costituzionali e istituzionali: le sfide per la regione Abruzzo in Europa»

Coordinatore: Dott. Rocco D'ALFONSO

Relatori: Prof. Romano ORRÙ, Dott. Giuseppe DI PANGRAZIO

Premessa e avvio dei lavori

La riunione del tavolo tematico che, come da programma, prende avvio alle ore 11: 00 muove da alcune basilari premesse.

Innanzitutto, l'idea della costante necessità di adeguamenti della macchina organizzativa della Regione Abruzzo nel contesto di "multilevel governance" europeo. Si tratta di esigenza immanente a ogni istituzione politico-sociale (come si è autorevolmente e diffusamente sostenuto: "*res publica semper reformanda est*"), acuita nella congiuntura presente dalla circostanza per cui le dinamiche nazionali e regionali non possono assolutamente prescindere da quelle di scala europea (a loro volta sempre più oggetto di profondo ripensamento, specie dopo la vicenda "Brexit").

In secondo luogo, la convinzione del forte collegamento tra l'esigenza di costante autoriforma che dev'essere presente a livello regionale e l'obiettivo di intercettare e utilizzare al meglio quei fondi europei (quali POR FESR-FSE), che oggi rappresentano una delle risorse principali per "far crescere" i territori.

Inoltre, l'evidenza di un'attenta considerazione dei riflessi sull'autonomia regionale delle modifiche costituzionali *in itinere*. Più in particolare, a quest'ultimo riguardo, si muove dalla convinzione che la riforma costituzionale che sarà a breve sottoposta a ratifica referendaria è da leggere non come "minaccia" all'autonomia dell'ente, ma come stimolo e occasione da cogliere per quel che si può indicare (con un poco elegante, ma espressivo neologismo) come l'"efficientamento" della macchina regionale (vale a dire il miglioramento dell'"output" complessivo dell'istituzione regionale tramite la ricerca e l'implementazione, nella trama del quadro normativo vigente, di opportune modalità sia organizzative sia funzionali).

Ma anche laddove la riforma costituzionale non dovesse essere confermata nel voto referendario previsto per il prossimo autunno, resterebbe comunque forte, come accennato, l'esigenza per la Regione di procedere ad adeguamenti e messa a punto (ripensamento) di aspetti molteplici del suo modo d'essere e d'agire (riforme istituzionali).

La Regione Abruzzo, al pari delle altre entità regionali europee, è investita da una serie di crisi (da quella della rappresentanza politica a quella economica) e da una serie di sfide (da quella dello stallo del processo di integrazione europea a quella dei processi di globalizzazione), rispetto alle quali deve dar prova – da un lato, tenendo ben presenti le proprie specificità storico-geografiche ed economico-sociali e, dall'altro, di

* Il presente resoconto è a cura di Romano ORRÙ e di Giampiero DI PLINIO. I testi preceduti da indicazione dell'autore sono stati forniti dai diretti interessati. I curatori si scusano per eventuali imprecisioni e/o omissioni per le altre parti.

saper attingere alle risorse di capitale umano di cui dispone – di essere sistema capace di auto-riformarsi e di saper combinare autonomia regionale e innovazione politica.

Interventi

Apri i lavori la prolusione del Coordinatore del Tavolo, il dott. Rocco D'Alfonso, nella quale, in particolare, si fa il punto sullo stato dell'arte degli interventi innovatori sull'apparato regionale portati a maturazione nella corrente X legislatura regionale.

Seguono le relazioni del Prof. Romano ORRÙ e del Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo, Giuseppe DI PANGRAZIO, nelle quali si offre uno spaccato, dall'angolo visuale della Regione Abruzzo, di pregi e criticità delle principali innovazioni politico-istituzionali che animano il dibattito pubblico negli ultimi tempi.

L'attività del Tavolo prosegue con gli interventi dei *discussants* – i Proff. Giuliana Giuseppina CARBONI (Università di Sassari), Luca MEZZETTI (Università di Bologna), Michele BELLETTI (Università di Bologna), Giampiero DI PLINIO (Università di Chieti-Pescara), Fabrizio POLITI (Università dell'Aquila) –, cui fanno seguito l'apertura del dibattito con invito a partecipare esteso a tutti i presenti (anche se iscritti ad altri Tavoli) e delle sintetiche riflessioni di chiusura del Prof. Giampiero DI PLINIO.

Dott. Rocco D'ALFONSO (Funzionario dell'Ufficio di Presidenza della Regione Abruzzo)

Il Tavolo tematico ha l'obiettivo non semplicemente di discutere la riforma Renzi-Boschi, ma di approfondire l'analisi per un verso dei cambiamenti utili in ogni caso a migliorare l'azione della Regione Abruzzo e per altro verso delle trasformazioni indotte dalla riforma nei rapporti tra le Regioni e lo Stato e tra le Regioni e l'Europa.

Nel campo delle riforme dell'ordinamento e delle istituzioni regionali che sono state approvate nei primi due anni dell'Amministrazione D'Alfonso, occorre citare anzitutto due importanti modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo. La prima, approvata con legge statutaria regionale 20 marzo 2015 n. 1, riguarda l'istituzione della figura del Sottosegretario alla presidenza della Giunta Regionale, che, come precisa il nuovo art. 46 bis dello Statuto, coadiuva il Presidente nello svolgimento dei compiti inerenti il suo mandato, e in particolare:

- 1) partecipa alle sedute della Giunta Regionale, pur non facendone parte, senza diritto di voto;
- 2) può essere incaricato dal Presidente a seguire specifiche questioni ed ha facoltà di riferire direttamente su argomenti e questioni afferenti alle funzioni attribuitegli;
- 3) può essere delegato a rispondere ad interrogazioni di competenza della Giunta Regionale.

La stessa legge statutaria regionale 20 marzo 2015, n. 1, provvede a riscrivere l'art. 17 dello Statuto, stabilendo che il Consiglio Regionale si riunisce, di norma, con cadenza almeno mensile e, entro un termine massimo di dieci giorni, su richiesta di almeno un quinto dei consiglieri, o del Presidente della Giunta o in altri casi previsti dallo Statuto. La seconda modifica allo Statuto regionale introdotta dal Governo D'Alfonso è quella approvata con legge statutaria regionale 15 settembre 2015 n. 2. Essa riguarda l'introduzione, col nuovo art. 7 bis, del diritto al cibo, in base al quale la Regione Abruzzo promuove il diritto al cibo e ad una alimentazione adeguata, intesi come diritto ad avere un regolare, permanente e libero accesso a un cibo di qualità, sufficiente, sano e culturalmente appropriato, che garantisca il soddisfacimento mentale e fisico,

individuale e collettivo, necessario a condurre una vita degna. A questo scopo, la Regione contribuisce a favorire e determinare misure per il contrasto alla malnutrizione, sia nella forma di denutrizione che di sovrappeso e obesità, per la lotta agli sprechi, in particolare alimentari, e ai cambiamenti climatici, quali aspetti fondamentali del diritto alla salute, anche nella sua specificazione di diritto ad un ambiente sano.

Nel campo delle riforme istituzionali attuate dalla Regione Abruzzo negli ultimi due anni, un posto di primo piano occupa l'istituzione del revisore legale unico, approvata con legge n. 18 del 23 giugno 2016. Grazie a questo provvedimento, presso ciascuno degli enti regionali – l'Agenzia Regionale per le Attività Produttive (Arap), l'Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica (Arit), le quattro Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (Ater), l'Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente (Arta), l'Ente Regionale Servizio Unico Integrato (Ersi) e l'Agenzia Sanitaria Regionale – viene sostituito il collegio dei revisori con un unico revisore legale. Ne scaturirà un risparmio sul prossimo triennio di un milione e quattrocentomila euro, che non intaccherà minimamente la qualità dei servizi, incidendo esclusivamente sui costi derivanti dai compensi per i componenti di tale organo.

Nel campo dei rapporti tra Regione e Comuni grande importanza riveste la recente legge regionale sugli incentivi alle fusioni dei piccoli Comuni, approvata con deliberazione legislativa n. 65/1 nella seduta del 28 giugno 2016. Con essa viene perseguito l'obiettivo di agevolare e incentivare i processi aggregativi tra Comuni aventi popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti, attraverso la concessione di contributi straordinari regionali, in aggiunta a quelli statali, per una quota una tantum, come compartecipazione alle spese per la riorganizzazione, e per una quota aggiuntiva variabile, destinata alla riduzione di tributi locali e all'implementazione e al miglioramento dei servizi erogati.

Assai importanti anche le modifiche del regolamento interno per i lavori del Consiglio Regionale. Esse prevedono:

1) l'istituzione di un Presidente dedicato per la Giunta per il Regolamento al fine di dare efficienza allo svolgimento dei relativi compiti, di particolare rilevanza per il funzionamento del Consiglio Regionale (art. 14, come modificato dall'art. 1 del regolamento approvato dal Consiglio Regionale con provvedimento n. 25/3 del 9 aprile 2015);

2) la nuova disciplina in materia di risoluzioni (art. 158, così come integralmente sostituito dall'art. 1, comma 8 del regolamento approvato dal Consiglio Regionale con provvedimento n. 41/2 del 1° ottobre 2015), con cui si attribuisce la discussione e il voto sulle risoluzioni presentate da ciascun consigliere alle Commissioni consiliari competenti per materia, contribuendo così a snellire i lavori dell'aula consiliare;

3) l'introduzione di disposizioni per l'approvazione celere dei progetti di legge, mediante apposite norme anti-ostruzionismo in materia di presentazione degli articoli aggiuntivi e degli emendamenti (commi 6 bis, 6 ter, 6 quater, 6 *quinquies* e 6 *sexies* dell'art. 96, inseriti dall'art. 1, comma 2, del regolamento approvato dal Consiglio Regionale con provvedimento 41/2 del 1° ottobre 2015). Tali disposizioni, dettate dalla necessità di assicurare un equilibrato bilanciamento tra l'esigenza della governabilità e quella di garantire la tutela delle minoranze, prevedono che qualora la Giunta Regionale ravvisi motivi di urgenza che giustifichino l'approvazione celere di un progetto di legge da essa presentato, abbia facoltà di proporre uno o più emendamenti cosiddetti di urgenza, destinati ad esprimere l'orientamento conclusivo del provvedimento. Questi ultimi hanno precedenza nella votazione, comportando l'automatica decadenza di tutti gli altri emendamenti presentati.

Prof. Romano ORRÙ (Ordinario di *Diritto costituzionale comparato* nell'Università degli studi di Teramo)

Anche in omaggio a una visione storica e di ampio respiro, apro con una citazione relativa al movimento costituzionalistico italiano di fine settecento (tassello rilevante del c.d. costituzionalismo dei moderni), intesa a mettere in risalto l'importanza e al tempo stesso la delicatezza del ruolo del riformatore (la citazione in questione, tratta dall'*incipit* del *Rapporto del Comitato di legislazione* al Governo provvisorio per la Costituzione napoletana del 1799, è del seguente tenore: «*Una costituzione che assicuri la pubblica libertà, e che lanciando lo sguardo nella incertezza de' secoli avvenire, guardi a soffocare i germi della corruzione e del dispotismo, è l'opera più difficile a cui possa aspirare l'arditezza dell'umano ingegno*»). La citazione, va da sé, è da mettersi in relazione all'idea della Costituzione quale fondamentale "giacimento sapienziale". Al di là di facili suggestioni mediatiche, l'individuazione, la "manutenzione" e l'adeguamento alle esigenze dei tempi del quadro delle regole fondamentali di un corpo politico è opera quanto mai impegnativa e complessa.

Premessa l'esigenza imprescindibile di muovermi entro una cornice di riferimento europea e di dover affrontare una tematica di per sé ad ampio raggio, avverto che la ristrettezza del tempo a disposizione non gli consente altro che di procedere ad un'esposizione "per punti", cercando di far sì che sia la meno rapsodica possibile. Lo scopo sotteso al suo intervento sarà quindi essenzialmente quello di dare l'abbrivio a più profonde riflessioni da parte degli autorevoli *discussant* e di fornire spunti dialogici per il prosieguo dell'evento nel pomeriggio, contando sull'intervento del maggior numero possibile di presenti.

In rapida sequenza, quindi, procedo ad identificare alcuni profili essenziali di una serie di temi, che in taluni casi possono risultare dei veri e propri "nervi scoperti" del dibattito pubblico (peraltro sovente connotato da un approccio da parte dei protagonisti non alieno da una certa superficialità). Più in particolare, sottopongo alla comune attenzione i seguenti punti:

- la riforma costituzionale, la Regione Abruzzo e la dimensione europea;
- gli effetti sulle competenze legislative regionali della riforma costituzionale;
- l'assetto del sistema delle fonti normative nella Regione Abruzzo tra riforma costituzionale e riforma statutaria;
- l'assetto organizzativo (forma di governo) e le funzioni amministrative nella Regione Abruzzo in trasformazione;
- i possibili riflessi della riforma costituzionale sulle politiche di settore del governo regionale abruzzese;
- la partecipazione della Regione Abruzzo alle funzioni statali e il suo contributo alla normativa europea nel quadro della riforma costituzionale;
- l'Abruzzo e il contenimento dei costi della politica;
- il rafforzamento dei meccanismi partecipativi della Regione Abruzzo;
- la questione della dimensione ottimale delle Regioni: l'Abruzzo tra le possibili macro-regioni, la cooperazione interregionale e le ipotesi di "autonomia rafforzata";
- i raccordi centro-periferia: il proposto nuovo Senato e il sistema delle conferenze.

Non mi è qui possibile proporre un ventaglio di osservazioni per ciascuno dei punti di cui sopra, per cui mi limiterò ad insistere solo su alcuni aspetti.

Con specifico riguardo alla revisione costituzionale *in itinere* bisogna capire in pratica (e sottolineo in pratica) di quanto effettivamente si restringe il recinto della competenza legislativa regionale e quanto

questo potrà essere compensato dal ruolo giocato dalle Regioni sul tavolo dell'indirizzo politico nazionale attraverso il nuovo Senato. In proposito bisogna inoltre tener conto di altri e diversi fattori quali: la sola apparente completa scomparsa della competenza legislativa concorrente, la sedimentazione della giurisprudenza costituzionale che ha già spostato il confine del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni così come inizialmente fissato nel 2001, il ruolo omogeneizzante delle politiche europee, le esigenze di "ricentralizzazione" dell'attività di indirizzo in alcune materie indotte dal progredire dei processi di globalizzazione (a differenza di quanto avveniva fino a uno o due decenni addietro queste ultime dunque non vengono più viste come baluardo contro i rischi di disarticolazione del sistema quanto piuttosto come necessità intesa a contrastare gli effetti nocivi della crisi economico-finanziaria e, in ultima istanza, in senso strumentale alla realizzazione di riforme economico-sociali per restituire competitività al Paese in ambito europeo e internazionale senza rinunciare ai valori solidaristici che innervano l'ordinamento repubblicano). In molti casi quelle che ora fluiscono nella competenza piena statale sono materie di cui (si ribadisce nell'attuale scenario nazionale e internazionale) con poca convinzione si può continuare a sostenere l'opportunità che continuino ad essere di intervento regionale (tra le altre, la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia; la tutela e la sicurezza lavoro; le grandi reti di trasporto e di navigazione; i porti e gli aeroporti civili). Più che perseverare in una difesa ad oltranza di ampi confini della potestà legislativa (senza peraltro che sia possibile avere riscontri di un grande e produttivo ricorso alla stessa nella pratica), la Regione Abruzzo e le altre Regioni troverebbero ben più proficuo adoperarsi per ampliare e rafforzare i meccanismi del c.d. federalismo d'amministrazione (tanto più che la recente riforma delle province ha indubbiamente avuto l'effetto di rafforzare le funzioni amministrative delle Regioni).

Il punto focale della riforma sul piano regionale è certamente il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e regioni (ad autonomia ordinaria): al riguardo molto importante sarà l'interpretazione che verrà fornita su ogni singolo aspetto dalla corte costituzionale e, come accennato, altrettanto importante sarà il "rendimento" del nuovo Senato.

Il panorama delle regioni (ad autonomia ordinaria) si connota per una relativamente bassa produzione legislativa e un ampio ricorso allo strumento regolamentare. L'Abruzzo è in buona parte in controtendenza, poiché se è vero che lo strumento legislativo fatica ad essere varato ancor più lo è il ricorso alla potestà regolamentare: una vera e propria situazione "anoressica" sotto tale profilo. Non appare del tutto estranea a questo fenomeno la circostanza per cui la Regione Abruzzo detiene praticamente solitaria il monopolio consiliare della produzione normativa, gravitando nell'orbita della competenza esclusiva del Consiglio regionale sia la potestà legislativa che quella regolamentare. Di certo, una razionalizzazione con lo spostamento della potestà regolamentare nel recinto della responsabilità della Giunta regionale costituirebbe soluzione quanto mai ragionevole e potenzialmente densa di interessanti sviluppi.

La considerazione del disposto dell'art. 118.2 Cost. novellato (in caso di ratifica referendaria della riforma costituzionale) dovrebbe vedere la Regione Abruzzo fortemente impegnata a compiere un passo in avanti significativo per un più soddisfacente punto di equilibrio tra efficienza e legalità nell'azione della PA.

La questione della proiezione spaziale dell'Abruzzo viene in rilievo su due distinti, ma connessi versanti: quello della "Macroregione Adriatico-ionica" nel quadro delle politiche e delle strategie integrate dell'Unione europea e quello, assolutamente *de iure condendo*, della collaborazione tra enti regionali contigui (e che potrebbe trovare compimento nella formazione di macroregioni italiane). A quest'ultimo riguardo, la Regione Abruzzo, rispondendo ad una vocazione geografico-economica – a mente del relatore –, ben dovrebbe intensificare i suoi sforzi (peraltro già in atto) per perorare la causa del c.d. Marcuzzo (Marche, Abruzzo più le province di Rieti e Isernia), che risulta alternativo al c.d. Patto del Sagraentino (che vede invece le Marche intessere rapporti di collaborazione con Umbria e Toscana). In quest'ottica

assumono valenza precipua non solo le previsioni di cui all'117.8 Cost. in vigore (il cui disposto non è lambito dalla riforma costituzionale *in itinere*: «*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*»), ma anche quelle relative all'ipotesi di introduzione di asimmetrie nell'assetto regionale o, se si preferisce, di forme contrattate di "autonomia rafforzata" per le regioni "virtuose" in forza del disposto dell'art. 116.3 così come novellato dalla riforma costituzionale sottoposta a valutazione referendaria.

Sul fronte del contenimento dei costi della politica la Regione Abruzzo (al pari delle altre Regioni) si trova dinnanzi alla prospettiva delineata dalla riforma costituzionale *in itinere* di limitare gli emolumenti ai consiglieri regionali e di interrompere i trasferimenti diretti ai gruppi consiliari. Se si è giunti a un approccio limitativo così dettagliato in una proposta di emendamento della Costituzione (cui fa da corollario il divieto di indennità per i neo-senatori consiglieri e sindaci, che è una chiara *deminutio* nello *status* di parlamentare) si deve anche riflettere sul cattivo uso o addirittura sull'abuso registrato in passato dell'autonomia da parte dei Consigli regionali. Ciò posto innovazioni di contenimento della spesa in tale campo andrebbero avviate (e poste in essere) a prescindere dalla (e prima della) possibile riforma costituzionale.

Nell'ottica del riavvicinamento della regione-apparato alla regione-comunità, complementare a quanto ora espresso appare il rafforzamento dei canali partecipativi e comunicativi all'interno della Regione Abruzzo.

Last but not least, per il relatore, alla comune attenzione si pone la tematica del collegamento con l'Unione Europea quale autentico elemento strategico dell'Abruzzo per il futuro del proprio territorio. In questo contesto le istituzioni regionali sono chiamate a vagliare attentamente ogni innovazione in grado di incrementare la partecipazione dell'ente sia alla c.d. fase ascendente che a quella c.d. discendente del diritto europeo (e dunque di abbandonare sempre più l'abito di spettatore passivo e sorpreso rispetto sia all'elaborazione delle strategie normative dell'UE che all'attuazione del diritto europeo-comunitario).

Avviandomi rapidamente alla conclusione, sono convinto che tutti i succitati punti, da me soltanto accennati per taluni risvolti, troveranno ampio e significativo sviluppo nelle riflessioni dei *discussant* e nel corso del dibattito.

Ho il piacere di terminare con una citazione simmetrica a quella d'apertura, riproponendo alla comune considerazione l'appello posto in chiusura del *Rapporto del Comitato di legislazione* al Governo provvisorio per la Costituzione napoletana del 1799: «*Cittadini rappresentanti, son queste le considerazioni sopra i pochi cangiamenti fatti alla costituzione della repubblica madre, che il comitato di legislazione vi propone. Ponderatele col vostro eletto ingegno, esaminatele colla vostra alacre attenzione, adottatele o rigettatele, secondo che il bene della Patria lo richiede*».

Dott. Giuseppe DI PANGRAZIO (Presidente del Consiglio della Regione Abruzzo)

Il Presidente Di Pangrazio apre il suo intervento ringraziando i docenti delle Università abruzzesi per la preziosa collaborazione nell'attività del Consiglio Regionale, per la quale è richiesta un'adeguata conoscenza giuridica delle tematiche oggetto della competenza legislativa della Regione. E ciò è particolarmente importante per esplorare in profondità principi, metodi e forme che attengono al tema del tavolo, in considerazione del fatto che la riforma costituzionale investe aspetti rilevanti degli ordinamenti

regionale e statale presupponendo, pertanto, un complesso intervento istituzionale nel sistema politico-amministrativo.

Di Pangrazio afferma poi che occorre esplicitare con chiarezza le questioni poste prioritariamente dalla riforma costituzionale, affinché i cittadini vengano messi a conoscenza dei reali cambiamenti introdotti dalla riforma e possano decidere in autonomia di pensiero e al riparo da spinte emotive. In seguito, egli passa ad enunciare quelli che, a suo giudizio, rappresentano i punti-cardine della riforma costituzionale, senza entrare nei dettagli sui quali si soffermeranno i docenti universitari e coloro che interverranno nel dibattito:

- 1) abolizione del bicameralismo perfetto con una nuova qualificazione del Senato della Repubblica. Ciò comporta la riduzione di 315 parlamentari e la diminuzione dei tempi per l'approvazione delle leggi;
- 2) istituzione del Senato delle autonomie territoriali nel numero di 100 senatori (senza emolumenti), che vengono eletti da Regioni e Comuni (solo cinque restano di nomina del Presidente della Repubblica);
- 3) attribuzione al nuovo Senato di competenze specifiche di raccordo con gli organismi della Comunità Europea, con la quale i territori comunali e regionali si ritroveranno direttamente e funzionalmente collegati;
- 4) contenimento delle indennità dei consiglieri regionali, con equiparazione parametrata alle indennità percepite dal Sindaco della città capoluogo di regione;
- 5) eliminazione di risorse erogate ai gruppi consiliari delle Regioni;
- 6) eliminazione delle materie concorrenti tra Stato e Regioni, con precisa definizione dei rispettivi ruoli e conseguente riduzione delle controversie di fronte alla Corte Costituzionale.

Di Pangrazio aggiunge che il tempo a disposizione non consente di approfondire i punti della riforma sopra sintetizzati e di esporre compiutamente gli ulteriori miglioramenti che potrebbero essere apportati alla qualità legislativa, all'iter di approvazione delle leggi e al riconoscimento costituzionale della partecipazione dei territori all'interno del nuovo Senato e con il governo nazionale. Non va sottaciuto il riequilibrio delle risorse pubbliche a disposizione dei rappresentanti istituzionali democraticamente eletti, come richiesto dai principi ordinamentali di riduzione della spesa pubblica.

Di Pangrazio conclude il suo intervento osservando che la riforma costituzionale in atto richiede grande attenzione soprattutto riguardo il delicato equilibrio tra le diverse funzioni degli organi istituzionali. Pertanto, andranno calibrati al meglio i decreti attuativi, il regolamento interno del nuovo Senato e i protocolli d'intesa Stato-Conferenza delle Regioni.

Prof.ssa Giuliana Giuseppina CARBONI (Associato di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli studi di Sassari)

Riforma costituzionale: Regioni e Unione Europea

Il progetto di riforma costituzionale che attende di essere sottoposto a referendum costituzionale contiene alcune disposizioni che riguardano direttamente il rapporto Regioni-Europa. Si tratta degli artt. 55, 70, 80, 117, 120. Tuttavia, sarebbe riduttivo ricondurre il nostro tema unicamente a queste norme. La riforma deve essere valutata nel suo complesso, per comprendere se dalla modifica costituzionale discende un assetto dei poteri e dell'organizzazione territoriale della Repubblica in grado di rafforzare lo Stato e le Regioni nei rapporti con le istituzioni europee.

La vicenda della *Brexit* ha dimostrato che stare in Europa significa oggi avere un'organizzazione territoriale e di governo in grado di dare risposta alle seguenti domande: Può una Regione trattare con la UE, può partecipare alla formazione del diritto dell'Unione? Come può tutelare i propri interessi a livello europeo?

E, allora, le disposizioni della riforma che danno vita a una semplificazione dei livelli istituzionali, al rafforzamento e razionalizzazione degli strumenti di interventi del governo, alla costituzione di una Camera territoriale, servono a questo scopo? La riforma non agisce nel vuoto. Esiste già un art., il 117, co. 5, per cui "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE"; esiste una legge di attuazione (la n. 234/2012), esiste la Conferenza Stato-Regioni.

La prospettiva dei riformatori è che il nuovo Senato sia messo in grado di controbilanciare le perdite subite dalle Regioni nei settori di loro competenza, secondo uno schema tipico dei Paesi federali con forti elementi centralizzanti quale è ad esempio la Germania, in cui – in passato – alla perdita di potere legislativo dei *Länder* ha fatto riscontro un aumento dei poteri del *Bundesrat*. La critica che viene mossa alla riforma è che il ruolo del Senato non sia tale da compensare la perdita dei compiti legislativi regionali. Sul nuovo ruolo del Senato si misura dunque la buona riuscita della riforma.

Le funzioni che il Senato è chiamato ad esercitare dal nuovo art. 55 art., e che interessano il rapporto Regioni-Europa, sono tre: a) concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea; b) partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; c) verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori

a) Un primo compito riguarda l'attribuzione a legge bicamerale (v. nuovo testo art. 70 e 120) della disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza di Regioni e Province autonome agli obblighi di attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea, e delle relative garanzie.

A questa funzione del Senato si aggiungono le forme di partecipazione delle Camere ai processi di decisione dell'Unione, in rappresentanza delle istituzioni territoriali, oggi disciplinati dalla legge del 2012.

Questi casi, che riguardano la partecipazione degli enti territoriali (capo IV) e adempimenti e responsabilità (capo V) oggi non tengono conto del nuovo ruolo del Senato, ovviamente. E dovranno essere modificati. Dovrebbero riguardare solo la Camera, in futuro, obblighi informativi e compiti di indirizzo. anche le disposizioni sul dialogo (art. 9) e sulla relazione annuale del governo (art. 14) dovranno essere riviste, non per escludere il Senato, ma per riconoscergli compiti legati al suo ruolo. Anche i regolamenti parlamentari dovranno fare la loro parte.

b) Il riferimento è sia alla fase ascendente che a quella discendente: per la seconda devono intendersi, allo stato attuale della disciplina ordinaria (contenuta nella legge n. 234 del 2012), la legge di delegazione europea e la legge europea; per la fase ascendente la legge in questione dovrebbe essere costituita dalla stessa legge n. 234. Infatti, viene attribuita alla competenza delle due Camere (e dunque anche al Senato) la «legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea». Un'altra categoria di leggi bicamerali è quella di cui all'art. 80, secondo periodo, ovvero le leggi che «autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». L'art. 80 pone non pochi problemi di congruità. Infatti, la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati non europei è di competenza della sola Camera, anche

quando come nel caso del Fiscal Compact, sia di fatto un Trattato parallelo. Infine, il Senato potrà esercitare in rappresentanza degli enti territoriali i compiti attribuiti ai Parlamenti dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità il quale stabilisce che ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna Camera di uno dei Parlamenti può esprimere un parere motivato circa la non conformità di un progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà e consultare all'occorrenza i parlamenti Regionali con poteri legislativi.

c) I compiti di verifica rappresentano una sfida per il nuovo Senato. Limitatamente alla verifica di impatto delle politiche europee sui territori, e in particolare sotto il profilo del riordino istituzionale, occorrerebbe prendere le mosse dalla necessaria modifica della l. n. 234 del 2012, con riguardo agli artt. 19, istitutivo del Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea presso il Dipartimento per le politiche europee, là dove è prevista l'integrazione con rappresentanti delle Regioni (quinto comma), 20, relativo ai "Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea", nonché all'intero Capo IV della stessa legge, dedicato alla partecipazione di Regioni e autonomie locali ai processi di formazione degli atti dell'Unione europea. Per il resto, e non è poco, la materia dovrebbe risultare disciplinata dal nuovo regolamento del Senato. La sua stesura dipenderà anche da come l'organo definirà il suo ruolo.

Detto del Senato, si possono ora considerare i poteri delle Regioni, rimasti sostanzialmente inalterati. L'art. 117, c. 5, Cost. prevede che le Regioni partecipino alla fase di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. Si tratta di una innovazione costituzionale introdotta nel 2001, che ha trovato seguito negli Statuti e nella legislazione Regionale. L'attuazione Regionale del diritto europeo coinvolge tanto il Consiglio quanto la Giunta. Può avvenire con legge, regolamenti, amministrazione. Il raccordo delle Regioni con l'attività del Parlamento nella fase ascendente si attua per effetto della partecipazione delle Assemblee legislative Regionali alla verifica del principio di sussidiarietà, ora codificata nell'art. 8, c. 3, della legge 234. Con la previsione legislativa dell'art. 8, c. 3, la partecipazione regionale è possibile indipendentemente da una richiesta espressa delle Camere. Ciò risulta confermato, nel corso della XVI legislatura, e maggiormente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dallo sviluppo e dal consolidamento della prassi della diretta trasmissione da parte delle Assemblee di risoluzioni concernenti questioni europee, sia relative a progetti di atti legislativi sottoposti alla verifica del principio di sussidiarietà che agli altri atti dell'Unione. Si tenga inoltre presente che, andando oltre la lettera del Trattato, la legge 234 ha previsto che i Consigli possano far pervenire le loro risoluzioni, ai sensi dell'art. 9, c. 2, anche per la procedura del dialogo politico.

Oltre che tramite le consultazioni, le Regioni partecipano direttamente alla formazione della posizione italiana di costruzione del diritto europeo attraverso la sessione europea (quadrimestrale) della Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali. Uno dei nodi più complessi della riforma è la possibilità di far convivere la Conferenza con il nuovo Senato. Come avverrà il coordinamento delle attività del Senato con quelle della Conferenza e delle Regioni? La risposta è affidata alla legge che darà attuazione al nuovo art. 55 Cost., al regolamento del Senato, alla necessaria modifica della legge 234 del 2012.

Il rapporto Regioni-Europa interessa altri ambiti di cui è possibile fare solo un breve cenno: dopo la riforma dell'art. 117 la partecipazione Regionale alle scelte sul coordinamento della finanza pubblica è ridotta. Rimane la previsione dell'art. 117, nono comma, Cost. non modificato dal testo di legge in esame, secondo il quale nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

La legge 131/2003 attua la riforma costituzionale del 2001 e prevede, tra l'altro, la possibilità per le Regioni di partecipare con propri rappresentanti alle sedute del Consiglio dei Ministri dell'Ue e con propri funzionari ai comitati e ai gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio.

Prof. Luca MEZZETTI (Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Bologna)

È noto come le principali modifiche all'art. 117 della Costituzione per la parte relativa al riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni si sostanziano in una sorta di ricentralizzazione di competenze in capo al legislatore statale. In particolare si registra l'eliminazione della potestà legislativa concorrente e un'importante espansione della potestà legislativa esclusiva dello Stato (comma 2 dell'art.117). Vengono definite alcune aree di competenza legislativa propria delle Regioni (comma 3 dell'art. 117), unitamente ad una clausola di residualità. Viene infine contemplata una *supremacy clause* a salvaguardia degli interessi nazionali nelle materie di competenza delle Regioni (comma 4 dell'art. 117).

Il 2° comma dell'art. 117 non contiene solo una razionalizzazione del presente, ma anche l'introduzione di nuove materie e competenze in capo al legislatore statale. Solo per fare qualche esempio, il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", la "disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale", le "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare", l' "ordinamento scolastico", le "disposizioni generali e comuni in tema di "istruzione e formazione professionale", la "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici", le disposizioni in tema di "attività culturali e del turismo", le "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio", i "porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale" (oltre che internazionale).

Fra le materie di esclusiva competenza statale ve ne sono varie nelle quali il legislatore nazionale viene abilitato a disciplinare solo parti della materia, lasciandosi quindi il resto alla potestà legislativa regionale, lasciando al legislatore statale la sola definizione delle "norme generali e comuni", riproducendo così sostanzialmente una situazione di concorrenza di competenze, con conseguente riproposizione della competenza regionale in quelle materie. A ciò occorre infine aggiungere la materiale possibilità di attivare il meccanismo del c.d. regionalismo differenziato, di cui all'art. 116 Cost., la cui procedura di attivazione verrebbe sensibilmente semplificata.

Prof. Michele BELLETTI (Associato di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Bologna)

L'impatto della riforma costituzionale sulla forma di governo, sulla governance e sul sistema amministrativo regionale

1. La riforma costituzionale, formalmente non ha inciso più di tanto sulla forma di governo, anche se, sostanzialmente, come si avrà cura di precisare, contribuisce a cambiare volto e ruolo costituzionale delle Regioni.

Viene modificato l'art. 121 Cost., laddove è previsto che i Consigli regionali possono fare proposte di legge solo alla Camera dei deputati, evidentemente, perché al Senato saranno gli stessi senatori rappresentanti delle Regioni a poter presentare proposte di legge.

L'art. 122 Cost. introduce un limite agli emolumenti dei consiglieri regionali. Ciò si pone sulla stessa linea di quella legislazione ordinaria che disponeva la riduzione del numero di assessori e consiglieri, individuando una forbice entro la quale lo Statuto regionale disponeva.

Si introduce anche la garanzia costituzionale della parità di genere, in risposta alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale che aveva determinato l'annullamento dei decreti di nomina di alcune Giunte regionali per mancato rispetto del citato principio.

L'art. 123 Cost. resta identico, mentre l'art. 126 Cost. cambia soltanto laddove è previsto che il parere in caso di scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale verrebbe dato dal Senato.

2. Come anticipato, muta invece sostanzialmente la funzione degli organi, perché muta la funzione della Regione, non più ente di indirizzo, ma ente di amministrazione, ente che detta le linee alle altre amministrazioni.

Non c'è dubbio che formalmente la Regione perderebbe competenze legislative e dunque potenzialmente anche amministrative – si veda l'art. 117, 2° e 3° c. e il parallelismo delle funzioni comunque previsto all'art. 118, 3° c.

La competenza legislativa regionale potrebbe essere addirittura espropriata con la *supremacy clause*, di cui al 4° comma, art. 117 Cost., sulla concretizzazione della quale le Regioni dovranno vigilare.

La Regione potrebbe acquisire più facilmente competenze con il meccanismo dell'art. 116 Cost., reso ora più semplice, purché sia in equilibrio di bilancio, così da incentivare comportamenti virtuosi, che vengono premiati con maggiori competenze.

La Regione avrà competenze regolamentari e di allocazione della potestà amministrativa nelle sole materie di cui al 3° comma, art. 117 Cost., ovvero quelle di competenza esclusiva o residuale.

Non avrà analoghe competenze per quelle materie ove spetta allo Stato la definizione di disposizioni generali e comuni in materia di (...), che pur riproponendo una situazione di sostanziale concorrenza, divergono proprio su questo aspetto dalla competenza concorrente.

Tuttavia, vista la natura ampia delle competenze statali (art. 117, 2° c.) e la scomparsa della legislazione regionale di dettaglio nelle materie concorrenti, lo Stato sarà praticamente costretto a procedere ad ampie deleghe della competenza regolamentare (art. 117, 5° c.) e dunque anche di quella amministrativa, con conseguente valorizzazione di queste competenze (soprattutto la prima sostanzialmente equiparabile alla previgente legislazione regionale attuativa-integrativa), che si sostituiranno alla legislazione di dettaglio.

3. Importanti sono i principi affermati al nuovo art. 118, 2° c., che formalmente resta identico nelle altre parti, ma che sostanzialmente muta.

L'affermazione dei citati principi offre parametricità e azionabilità agli stessi. Si pensi in particolare per quelli di semplificazione e trasparenza, che aprono la strada ad una verifica dell'operato dell'amministrazione da parte del cittadino sulla base di criteri che concretizzano quello di efficienza della P.A.

Fondamentale è l'affermazione del principio di responsabilità (art. 118, 2° c.), ripreso e reso effettivo dal 2° comma dell'art. 120 Cost., che conferma il potere sostitutivo (amministrativo) straordinario, ma che, proprio in attuazione del principio di responsabilità, prevede il fondamento costituzionale per misure sanzionatorie nei confronti degli amministratori che abbiano determinato un dissesto finanziario dell'ente, per evitare la declaratoria di incostituzionalità (come accaduto per la disciplina ordinaria attuativa del federalismo fiscale), che contemplavano analoghe misure sanzionatorie (nel caso di specie quella della incandidabilità).

Prof. Giampiero DI PLINIO (Ordinario di Diritto pubblico nell'Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara)

Parto da una semplice constatazione. Non si può costruire una teoria interpretativa e tanto meno valutativa di una riforma costituzionale se non si pongono prima dei paletti, dei presupposti, che sono esterni alla pur articolata legge di revisione che andremo a giudicare al referendum di ottobre. Più precisamente, sarebbe un devastante errore metodologico valutare la riforma alla luce del passato, cioè alla luce del contesto socioeconomico e istituzionale che precede il grande spartiacque rappresentato da Maastricht. Fino agli anni novanta, infatti, lo scenario interno e anche internazionale era raffigurato da una 'costituzione economica' di tipo interventista, e un modello di stato sociale/assistenziale di stampo keynesiano. L'effetto pratico era quello dello smussamento dei conflitti, sia industriali che istituzionali, all'interno di una specifica filosofia della "cornucopia inesauribile" della finanza pubblica.

Di fronte a una crisi industriale, mettiamo, in val di Sangro, la soluzione, per il grande 'Zio' dell'Abruzzo era semplice (e mi scuso del tono 'leggero' che vuol essere tutt'altro che irrispettoso nei confronti di una Classe Politica di altri tempi, ma comunque con la C e la P maiuscole). In elicottero o in auto, lui piombava a Palazzo Koch, sede della Banca d'Italia, prendeva di petto il Governatore e gli chiedeva di stampare i due, tremila miliardi necessari per tamponare la crisi, mediante l'oliatissima macchina del conto corrente di tesoreria e della creazione di debito pubblico. La GEPI e la Cassa per il Mezzogiorno, e un'altra miriade di centri generosi di spesa, facevano il resto del lavoro. La spesa delle Regioni, dei Comuni era liquidata ex post, a piè di lista, con manovre finanziarie sempre aggiuntive e sempre senza 'spargimento di sangue'. Nessuno si faceva realmente male, in un contesto in cui il teorema dominante dei bilanci pubblici era quello dell'incrementalismo senza fine. Il problema dei conflitti tra Stato e Regioni, e tra Regioni, era solo un placido sistema di negoziazione, sempre al rialzo, 'win-win' per tutti i contendenti. Come poteva, la collaborazione tra Regioni e Stato, non essere 'leale'?

La legge elettorale proporzionale, la duplicazione a specchio di Camera e Senato, i governi di coalizione e quelli di compromesso, storico o meno, il dosaggio da 'Manuale Cencelli' di forze politiche e correnti dentro Cipe, comitati di settore, enti pubblici economici, banche pubbliche, erano tutti ingredienti perfettamente compatibili, anzi in un certo senso conseguenziali, di una costituzione economica puramente keynesiana, materna, amorevole, assistenziale, e di una costituzione finanziaria in cui un capitolo di bilancio, alla fine, non si negava a nessuno. Erano i tempi in cui la politica non aveva bisogno di scegliere tra un uso o un altro del denaro pubblico, perché il pozzo del denaro pubblico era, appunto, inesauribile. O almeno così appariva.

Il brusco risveglio da questo meraviglioso sogno, negli anni novanta della globalizzazione e negli anni duemila dei bilanci scritti da Bruxelles, nei nuovi tempi della installazione di una novella, dolorosa, costituzione economica non più interventista né assistenziale, ha buttato il paese, le sue forze politiche, le sue istituzioni, i suoi meccanismi costituzionali scritti per un altro tempo dal Costituente, in mezzo a un inferno personale tipicamente italiano.

La politica, repentinamente, si è trovata davanti alla necessità di operare delle scelte, di stabilire priorità di spesa, di tagliare intere ramificazioni di intervento pubblico, di contrarre il ruolo dello stato, senza possedere strumenti adeguati, con una macchina costituzionale costruita appunto per un altro tempo e per un'altra costituzione economica, e ora inaspettatamente inceppata. Un modello di macchina superata dal tempo, con strumenti e meccanismi — coalizioni, dosaggi, negoziazioni, proporzionale, bicameralismo

perfetto e tanti altri ancora — perfettamente inutilizzabili, anzi controproducenti in maniera devastante di fronte alle sfide della nuova economia e della nuova società.

Il mutamento della costituzione economica ha, dunque, reso irreversibile la necessità di un mutamento delle fattezze e degli strumenti, insomma del modello, della macchina costituzionale. La riforma Renzi-Boschi, pur nella sua complessità densa anche di ombre, e non solo di luci, ha costruito questa nuova macchina, che si configura, nel suo mix con una legge elettorale realmente maggioritaria, come modello razionale per la creazione di una democrazia rappresentativa coesa, stabile e legittimata, in grado realmente di *decidere*, e capace di fronteggiare le esigenze della nuova costituzione economica multilivello e post-assistenziale, fondata su crescita economica, qualità della regolazione, efficienza della spesa pubblica ed equilibrio di bilancio.

A una maggiore stabilità dei legislatori e dei governi corrisponde dunque un più alto tasso di democrazia, ma anche un più alto tasso di costituzionalismo, sia appunto perché la riforma ha l'effetto di ri-bilanciare il sistema dei poteri proprio a favore delle istituzioni democratico rappresentative sia perché introduce nuovi contropoteri — senza toccare minimamente quelli già esistenti — potenziando gli istituti di democrazia diretta e riconfigurando il principio costituzionale di autonomia territoriale, sancito nella 'parte alta' della Costituzione, all'art.5, nel nuovo Senato, che crea, direttamente a Roma, un meccanismo aggiuntivo di *checks & balances*, fondato sul riequilibrio della dimensione multilivello della democrazia rappresentativa.

A questo punto, e approfondendo il compito che mi è stato assegnato, osservo che nel futuro di questa riforma costituzionale, la "leale collaborazione" è morta, perché non ha più senso giuridico venendosi a formare, al suo posto, quello che potrei chiamare principio di "leale conflittualità". Nell'impianto della riforma, infatti la divisione fra le competenze regionali e competenze statali sarà realmente netta e, salvo qualche esito che pure potrà esserci, ma in via di eccezione, sarà una forma di prevenzione della devastante conflittualità tra Stato e (singole) Regioni davanti alla Corte Costituzionale alla quale l'esito imprevisto della riforma del 2001 del Titolo V ci aveva purtroppo abituati.

Infatti, a competenze nettamente divise, non può più, razionalmente, corrispondere un coordinamento puntuale tra lo Stato e ogni singola Regione. Con la riforma, le Regioni si costituiscono in organo costituzionale 'nazionale'. Sarà il Senato a 'negoziare' con il Governo e con la Camera, e lo farà su un terreno di assoluta parità, su tutte le materie riservate alla legislazione bicamerale, ma anche su tutte le altre le Regioni, tramite il Senato, potranno intervenire con autorevolezza e con pari dignità costituzionale. E anche quando il governo decidesse di attivare i meccanismi di salvaguardia dell'interesse nazionale del nuovo art. 117, quarto comma, si tratterebbe di una *extrema ratio*, non di sociologia costituzionale quotidiana, com'è oggi il diritto vivente delle relazioni Stato-Regioni. Il mito della leale collaborazione a questo punto non serve più. In tale contesto diventerebbe non solo inutile ma anche dannoso, perché esso presuppone al contrario lo 'spacchettamento' della negoziazione legislativa in rapporti di forza puntuali. Dunque, il futuro del Sistema delle Conferenze non va costruito sulla mitologia della leale collaborazione.

Fino ad oggi il Sistema delle Conferenze è stato sostanzialmente strumentale e subordinato alle politiche del Governo, che lo presiede e lo orienta; sappiamo che questo, per così dire, difetto è stato segnalato dalla maggior parte degli studiosi, oltre che dalle stesse Regioni. Con la riforma, invece, il Sistema delle Conferenze deve essere innestato in un *organo costituzionale, paritario* rispetto agli altri organi costituzionali e in una certa misura *antagonista* nei confronti del Governo. Il Sistema delle Conferenze non sarà più, come dire, uno *showroom*, una specie di *reality* in cui ministri e burocrazie ministeriali fanno da 'conduttore'; il Sistema delle Conferenze, o meglio il sistema dei rapporti Stato - Regioni - Enti locali dovrà vivere in un'altra dimensione, passando per un Organo costituzionale paritario, e va pertanto modificato profondamente.

Così come il Senato, nella riforma, è fuori del circuito fiduciario, il Governo e la Camera, cioè la democrazia maggioritaria 'nazionale' non può più coordinare (*rectius* 'dirigere') i livelli infra-nazionali di governo, il cui coordinamento con le politiche nazionali ora spetta in esclusiva al Senato, il quale potrà e dovrà dettare le regole procedurali per la partecipazione del Governo a quel coordinamento. Se si trascurasse la prepotente novità di questo modello (separazione tra indirizzo politico nazionale, contenuto nel rapporto Governo-Camera, e coordinamento degli indirizzi politici regionali e locali, custodito nel Senato come organo costituzionale paritario) non solo non si comprenderebbe il senso della riforma, ma si legittimerebbe l'esibizione di una delle più gattopardesche operazioni mai compiute in questo Paese.

Fine della leale collaborazione, dunque, e vernissage della 'leale conflittualità', a Roma, però, tra Senato e Governo quali organi costituzionali paritari, e non più regione per regione, non più all'interno di una relazione storicamente asimmetrica tra governo centrale e governi locali.

Il Senato, dunque, può configurarsi come contropotere, ma non solo verso il basso. Mi spiego: nella riforma, il Senato è anche apparentemente fuori della 'costituzione economica e finanziaria', in particolare in riferimento alla formazione del bilancio dello Stato e alla elaborazione delle politiche pubbliche nazionali. Non è proprio esattamente così, e per fortuna! Il rapporto si gioca infatti in un'altra dimensione, si muove su due grandezze principali: da un lato, sulla ripartizione generale delle risorse disponibili (e ovviamente mi aspetto che si riapra anche a breve il dibattito sul federalismo fiscale), e dall'altro sulla capacità delle Autonomie, cioè dei "Territori", di affrontare l'imperativo costituzionale che l'articolo 81 riformato pone davanti a tutti i pubblici poteri. Oggi infatti i Territori regionali e locali hanno come '*primum movens*' un problema di equilibrio di bilancio, che non è una questione leggera del tipo 'facciamo quadrare i conti', ma coinvolge relazioni tra grandezze materiali che hanno valore di pre-condizione delle politiche, quali il prodotto interno lordo dei Territori, la competitività, il mercato, la crescita, cioè valori non solo economici dato che sono ormai divenuti regole costituzionali primarie, già percepite come tali anche in sentenze delle Corti superiori (penso alla 8/2013 della Corte costituzionale e a tante altre precedenti e successive, alle posizioni 'storiche' della Corte dei Conti, ai dettami della Corte di giustizia dell'Unione Europea).

Come lavora, in tale contesto, il nuovo Senato? Prendiamo il testo dell'articolo 55 della riforma, che prevede, oltre alla funzione di raccordo di cui si è detto sopra, una funzione nuova, sorprendente, niente affatto casuale ma precisamente voluta dai riformatori costituzionali. Si tratta della 'valutazione delle politiche pubbliche'. Ora, cosa vuol dire valutare le politiche pubbliche per il Senato (*non* per la Camera dei Deputati, alla quale quella norma *non* è destinata, si gioca il rapporto con le politiche del Governo sul programma e sulla sua attuazione, entro la linea rossa del mix irrinunciabile tra la fiducia della sola Camera e una maggioranza parlamentare stabile che scaturisce da una legge elettorale realmente maggioritaria).

Nel nuovo art. 55, è *solo* il Senato che valuta le politiche pubbliche, perché il Senato diverrà il punto di emergenza e di controllo, di negoziazione e di bilanciamento di tutte le irrazionalità che le politiche pubbliche del Governo possono produrre sui Territori. A questo punto, le Regioni dispongono di uno strumento ben più potente del sistema delle Conferenze, di un varco di ingresso dentro il potere nazionale che non è la porta di servizio ma la porta principale dell'articolo 55, il quale rompe tutti i ponti con le procedure quasi feudali di 'leale collaborazione' e parla di 'valutazione' con cui un organo costituzionale, il Senato, giudicherà le politiche pubbliche di un altro organo costituzionale, il Governo, in relazione al paradigma rappresentato dagli interessi dei Territori e delle Autonomie, a loro volta dimensionati alla luce della costituzione economica e finanziaria, e dei vincoli che questa esplicitamente impone ai Territori stessi.

Ciò trae giustificazione in una catena di teoremi e corollari scientifici di diritto costituzionale. Infatti, l'articolo 81, in combinato disposto con altri e in particolare con il 119, ha ormai costituzionalizzato anche sul piano formale *la relazione strettissima fra PIL e spesa* delle Istituzioni politiche territoriali. Insomma, la

ricchezza economica di ogni regione è un valore costituzionale, e conseguentemente, in linguaggio 'volgare': se le politiche del Governo fanno abbassare il PIL della mia Regione, come diavolo faccio ad ottenere il pareggio di bilancio, in questa Regione? Che forbice schizofrenica è, se mi dai da un lato, per Costituzione, l'obbligo di pareggiare il bilancio e poi mi togli dalle mani con interventi e politiche devastanti per le vocazioni economiche del mio territorio, le risorse di entrata — quelle di cui parla, in rigorosi termini di *matching principle*, l'art. 119 Cost. — necessarie per pareggiarlo in termini di alta qualità della spesa regionale?

Abbiamo dunque un nuovo controlimito, un bilanciamento '*multilevel*' aggiuntivo, che, se fosse stato in vigore da tempo, avrebbe semplicemente stroncato sul nascere decine e decine di conflitti costituzionali, di impari lotte tra una singola Regione e lo Stato, di ricorsi, liti, campagne di stampa, mortificazione delle popolazioni locali, dalla localizzazione delle pale eoliche in Sardegna alla recente e devastante vicenda delle cosiddette 'trivelle'.

In una prospettiva come questa, come non vedere che il Sistema delle autonomie in questa riforma è più potente che non in passato? Come non vedere che la fine del bicameralismo perfetto e il nuovo Senato aumenteranno vistosamente, anziché diminuire, la dose di costituzionalismo, bilanciamento dei poteri, autonomia dei territori? Come non vedere, infine, che Regioni e Poteri locali, potranno ora tutelare davvero, direttamente e in via generale, attraverso un organo costituzionale di pari dignità rispetto alla Camera e al Governo, i propri territori, le proprie economie, le proprie vocazioni di sviluppo e di crescita, all'interno dei nuovi contesti e delle nuove sfide della costituzione economica e finanziaria del terzo millennio?

Prof. Fabrizio POLITI (Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi dell'Aquila)

La riforma costituzionale in itinere, con riguardo al tema specifico del rapporto (o dei rapporti) fra Regione e Unione Europea, incide sotto molteplici aspetti perché la strutturazione del Senato come "Camera delle Regioni" (con la composizione di consiglieri regionali e sindaci eletti dai consigli regionali) e l'assegnazione al Senato di diverse ed importanti competenze relative ai rapporti con l'Unione Europea determinano un importante mutamento rispetto alla normativa vigente ed aprono orizzonti importanti per le Regioni che dovranno però mostrarsi capaci di utilizzare tali competenze all'interno del "nuovo" Senato. Questi infatti è chiamato, fra le sue molteplici competenze, a

a) esercitare "le funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea"

b) "partecipare" alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;

c) a "valutare" le politiche pubbliche e a "verificare" l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

A quest'ultimo proposito, la prima domanda che si pone è quella della differenza intercorrente fra la "valutazione", cui sono sottoposte le "politiche pubbliche", e la "verifica" cui invece è destinata l'analisi dell'impatto delle politiche dell'Unione europea. Probabilmente non si è ritenuto di poter sottoporre a "valutazione" le politiche dell'Unione Europea (che dunque vengono sottoposte solo a "verifica dell'impatto"), ma, aldilà del rispetto formale, penso si possa affermare che da un punto di

vista sostanziale, la “verifica dell'impatto” non venga poi concretamente a differenziarsi da una “valutazione” delle politiche pubbliche.

Indubbiamente il momento della verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea è funzionale, al Senato, per svolgere l'altra competenza relativa alla “partecipazione” alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Il Senato svolgerà in maniera tanto più efficiente questa competenza quanto più saprà adempiere all'altro compito che è quello di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea.

E, a monte di questo quadro di competenze, si pone l'assegnazione al Senato del compito di esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica (che con la riforma saranno, oltre allo Stato, le Regioni e le Province Autonome) e l'Unione Europea.

Dunque un mutamento (o, se si preferisce, una crescita) importante del ruolo delle Regioni che, tramite il Senato, potranno incidere su questi importanti aspetti. Ovviamente spetterà poi alle legislazioni attuative (ma anche al regolamento dello stesso Senato) delineare i contorni delle modalità concrete di esercizio di siffatte competenze e di svolgimento del ruolo assegnato, ma è indubbio che tramite il Senato le Regioni possono fare un “salto di qualità” quali co-decisorie di importanti atti statali in particolare nei rapporti con l'Unione Europea (le cui decisioni, non è inutile ricordarlo, finiscono per incidere profondamente sulla vita dei territori).

Fatta questa premessa, la domanda da porsi (dal punto di vista specifico della Regione Abruzzo) è quella relativa alle modalità tramite le quali la Regione può incidere sul Senato nel momento dell'assunzione delle relative decisioni.

Tralasciando in questa sede ogni riflessione sul sistema elettorale che sarà applicato per l'elezione dei senatori (che la riforma lascia – a mio avviso colpevolmente – insoluto e con numerosi dubbi e problemi aperti) , la prima domanda da porsi è quella relativa alla elezione o meno in Senato del Presidente della Regione. Come noto, il testo originario della riforma prevedeva che i presidenti delle Regioni fossero membri di diritto del Senato, mentre in Parlamento è stato approvato un emendamento che lascia ai consigli regionali la scelta su quali “consiglieri” eleggere (con l'ulteriore conseguenza per cui se lo Statuto della Regione non dovesse assegnare al Presidente della Regione anche la qualifica di membro del Consiglio regionale – ipotesi in cui non rientra lo Statuto della Regione Abruzzo che invece espressamente prevede che il Presidente della Regione è membro del Consiglio regionale -, questi non potrebbe nemmeno essere eletto). A mio avviso, è auspicabile che tutte le Regioni eleggano i rispettivi presidenti in Senato, perché in questo modo cresce notevolmente il peso politico e l'autorevolezza del Senato medesimo e si avvia quel percorso che porta appunto il Senato a svolgere il ruolo di raccordo fra Stato e autonomie territoriali.

La seconda questione attiene alle modalità con cui i consiglieri (ed il sindaco) eletti dalla Regione Abruzzo si rapportano con il Consiglio regionale e, più in generale, con gli organi tutti della Regione. E' prevedibile la revisione dei regolamenti consiliari al fine di istituire momenti di consultazione dei rappresentanti della Regione in Senato affinché, da un lato, questi ultimi riferiscano sulle attività svolte e su quelle in itinere e, dall'altro lato, affinché i medesimi ricevano indicazioni (se non veri e propri “mandati”) sulle posizioni da tenere e sugli orientamenti da seguire.

In questa prospettiva particolarmente pregnante si rivela il rapporto con le strutture amministrative e dunque con la Giunta regionale. Sono infatti queste che misurano quotidianamente l'efficacia delle

politiche europee sul territorio e che ne riscontrano gli effetti diretti ed indiretti. Per questa via si ripone dunque l'importanza di un virtuoso rapporto "Giunta-Consiglio" anche con riguardo alle modalità operative dei senatori eletti dalla Regione.

Un ulteriore aspetto che merita di approfondimento riguarda la riflessione sulle logiche che finiranno per imporsi all'interno del nuovo Senato. In altri termini, riallargando lo sguardo alle altre regioni, la domanda da porsi è quella relativa alle modalità con cui i 100 senatori si ricomporranno all'interno del Senato: secondo una logica territoriale (e cioè attenta alle esigenze dei territori a prescindere dalle rispettive appartenenze politiche) oppure secondo una logico politico-partitica (cioè seguendo, più che le esigenze dei territori, come manifestate dai rispettivi consigli regionali, le direttive dei partiti di appartenenza)? Questo appare un punto, oltre che centrale, di non facile soluzione, anche in ragione dell'attuale frammentazione e (per così dire) "friabilità" del sistema politico-partitico. Ed anche per questa ragione io auspico che i Presidenti delle Regioni siano tutti presenti in Senato perché, in questa maniera, si contribuisce, oltre che alla crescita del Senato, ad una idonea rappresentazione degli interessi delle regioni e si fornisce anche un contributo ad un riassetto delle dinamiche politico-partitiche (non dobbiamo infatti dimenticare il surplus di rappresentatività di cui godono i presidenti in ragione dell'elezione diretta). Ma, tornando più specificamente alle logiche di composizione (o di ricomposizione) dei senatori all'interno del Senato, è da auspicare che le logiche territoriali si affermino e prevalgano soprattutto all'interno delle strutture partitiche affinché siano queste ultime che, al proprio interno, sappiano raggiungere adeguati equilibri fra le istanze territoriali e le esigenze dello Stato centrale. Viceversa, qualora all'interno del Senato dovesse finire per smarrirsi ogni logica politico-partitica, si correrebbe il rischio di un Senato appeso a maggioranze mutevoli, improntato a logiche trasformistiche e, per questa ragione, meno capace di svolgere adeguatamente anche le funzioni di raccordo (tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea), di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea e soprattutto alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche e di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sul territorio.

Dibattito

Al termine delle esposizioni dei *discussants*, il coordinatore apre il la fase del dibattito tra tutti i presenti; fase che peraltro ha avuto già significativa anticipazione per via delle frequenti brevi osservazioni provenienti dalla platea e delle relative rapide repliche degli oratori che hanno costellato gli interventi della prima parte dell'evento.

Nel corso del dibattito intervengono numerosi iscritti e frequentatori del Tavolo, arricchendo e il confronto con una particolarmente feconda panoplia di osservazioni e sollevando una molteplicità di interessanti questioni, in relazione, tra l'altro:

(da spunti del dott. DI PANGRAZIO) alla necessità per la riforma di essere a "maglie larghe"; (da punti del Prof. POLITI) alla circostanza per cui la Giunta regionale dell'Abruzzo utilizza poteri normativi con atti di denominazione diversa; (da spunti della Prof.ssa CARBONI) alla complessiva trama dei rapporti tra Regioni,

Stato e UE con specifico riguardo all'attuazione del diritto europeo e alla scarsa incidenza delle Regioni in materia di coordinamento finanziario; (da spunti del dott. DI PANGRAZIO e del Prof. DI PLINIO) alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto europeo comunitario (sulla scorta di strumenti quali il parere, le intese, la richiesta di esame); (da spunti del dott. DI PANGRAZIO) alla conciliabilità delle funzioni di Consigliere con quelle di membro della Giunta regionale e alle diverse metodiche di lavoro di Giunta e Consiglio (dove ogni singolo profilo, anche dei regolamenti più semplici, è oggetto di inevitabile contrattazione); (da spunti del Prof. DI PLINIO) alle implicazioni per la dimensione regionale discendenti dall'obbligo del pareggio di bilancio; (da spunti del dott. Rocco D'ALFONSO) all'incidenza dello "sfarinamento dei partiti" sulle lungaggini procedurali nelle Assemblee; (da spunti del prof. ORRÙ) alle future macroregioni e alla spettanza nella Regione Abruzzo della potestà regolamentare; (da spunti del Prof. POLITI) all'effettiva composizione del nuovo Senato previsto dalla riforma (con l'importanza decisiva rappresentata dall'eventuale presenza dei Presidenti di Regione, che accentua senz'altro la personalizzazione della guida dell'ente regionale); (da spunti del Prof. Orrù) all'effettivo criterio animatore degli orientamenti dei senatori nel nuovo Senato (affiliazione partitica o interessi territoriali); (da spunti del dott. MARIOTTI) al ruolo della Regione come grande ente d'amministrazione e del nuovo Senato come luogo di "recupero" della politica; (da spunti del Prof. MEZZETTI) alla spettanza (statale o regionale) della competenza legislativa in materia Regioni-UE (ragionando *a contrariis* sul fatto che la competenza sui rapporti Stato-UE è statale), alla presenza di cause esogene ed endogene della parziale ricentralizzazione delle competenze (gravi crisi finanziarie, decisa accelerazione dei processi di globalizzazione per cui alcuni settori – commercio estero, energia ecc. – è più opportuno gestirli in forma accentrata anziché decentrata, giurisprudenza della Corte costituzionale, alla possibilità che talune materie oggetto di ricentralizzazione possano avere un effetto di "trascinamento", riducendo ulteriormente gli spazi di autonomia legislativa regionale (potrebbe essere il caso della sicurezza alimentare che potrebbe aprire le porte della piena ingerenza statale nell'ambito della materia agricoltura), all'esistenza di una c.d. potestà regionale implicita (ad esempio i livelli non essenziali di assistenza e delle prestazioni), all'intrinseca proiezione europea di molte delle materie che residuano in capo alle regioni nel quadro della riforma (turismo, ambiente, ecc.), all'individuazione dell'interlocutore delle Regioni per i rapporti con l'UE (Conferenza Stato-Regioni o nuovo Senato); (da spunti del Prof. BELLETTI) alle possibilità per le regioni di accedere al regime di autonomia rafforzata di cui all'art. 116.3 Cost. così come novellato dalla riforma *in itinere*; (da spunti del dott. SALERNO) alla portata (più statale che regionale) del vincolo del coordinamento della finanza pubblica; (da spunti del dott. LUBELLO) alle problematiche degli "enti di area vasta" nella cornice regionale ed europea; (da spunti del dott. Grazzi) al rischio che il nuovo Senato non rappresenti i territori; (da spunti del dott. MASCI) all'intreccio tra riserva di legge statale e di legge regionale riguardo agli enti di area vasta.

Tra gli altri, hanno preso parte al dibattito anche il Presidente della Provincia di Teramo, dott. Renzo DI SABATINO (il quale, per un verso, ha posto l'accento sul fatto che bisogna scongiurare il rischio di rimettere in moto la competizione tra territori a scapito dei piccoli territori, portando come esempio la vicenda della Città metropolitana la cui presenza o meno condiziona lo stesso modo d'essere dell'intera dimensione regionale e, per altro verso, ha rimarcato la necessità di utilizzare al meglio le professionalità, anche dei giovani studiosi, presenti nella regione per affiancare le istituzioni nell'opera di ridisegnare l'architettura regionale e provinciale) e il Vice-Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo, dott. Lucrezio Paolini (il quale ha ricordato l'importante lavoro che si sta facendo sui Testi unici per garantire la coerenza dell'ordinamento regionale e ha sottolineato l'esigenza di una valutazione dell'efficacia delle leggi regionali).

Di seguito si riportano i punti di vista di alcuni partecipanti al dibattito che hanno gentilmente inteso formalizzare in maniera sintetica il loro intervento.

Prof. Gianluca BELLOMO (Associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi “G.D’Annunzio” di Chieti-Pescara)

La questione del coordinamento tra i diversi livelli di governo (europeo, nazionale e regionale) nell’esercizio dei propri poteri legislativi, all’interno delle materie così come ridisegnate dalla riforma costituzionale, tra i molteplici stimoli che si sono susseguiti nelle varie relazioni mi sembra che possa rappresentare uno dei punti cruciali della riforma.

La riforma costituzionale, infatti, se da una parte, almeno formalmente, ridisegna in modo deciso la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, dall’altra sembrerebbe dare la sensazione di cercare di recepire e contemporaneamente limitare rispettivamente le pronunce ed il futuro ruolo del giudice Costituzionale.

Il tentativo di razionalizzazione nella ripartizione delle materie legislative tra Stato e Regione, però, nell’attuazione, attraverso l’esercizio del potere legislativo nazionale e regionale, delle rispettive politiche pubbliche, deve fare i conti con una ripartizione delle materie più teorica che effettiva e che difficilmente è gestibile esclusivamente ed in modo compiuto da uno dei due livelli interni di governo senza un’efficace luogo di coordinamento di tale azione che a tutt’oggi, peraltro, sembrerebbe ancora non facile da individuare.

A ciò va ovviamente aggiunta la variabile “europea” che, attraverso il progressivo ampliamento delle proprie competenze da una parte, e l’incidenza sulla ripartizione materiale dei livelli di potere amministrativo interni tra Stato e Regione in fase di applicazione delle politiche dell’Unione, dall’altra, aggiungono un ulteriore elemento di fluidità e incertezza sulle effettive competenze delle Regioni e dello Stato nell’attuazione materiale delle diverse politiche pubbliche.

Forse oltre a tentare di individuare un luogo idoneo al coordinamento tra i diversi attori (“Conferenza Stato-Regioni”? a livello europeo “Comitato delle Regioni”? Crearne di nuovi ad hoc?), un esercizio dell’azione politica pubblica che sia il più conforme possibile al pieno rispetto dei parametri di razionalità della costituzione economica europea potrebbe già di per se a priori ridurre le occasioni di contenzioso istituzionale di fronte sia al giudice costituzionale che europeo e potrebbe consentire alle Regioni di trovare un valido alleato proprio nel livello di governo europeo con tutti i conseguenti vantaggi in termini economico amministrativi. Ovviamente se i meccanismi di coordinamento tra Regioni, Stato ed UE che si dovesse decidere di implementare dovessero essere farrinosi, costosi ed inefficaci, probabilmente si perderebbe una buona occasione per aumentare i livelli di competitività nazionali e regionali con tutte le relative conseguenze.

Ne consegue che sarà determinante la fase attuativa della riforma e l’interpretazione che lo Stato ed ogni singola regione ne darà.

Dott.ssa Melania D’ANGELOSANTE (Ricercatrice, Università degli studi “G. D’Annunzio” di Chieti-Pescara)

Osservazioni sulla Riforma costituzionale Renzi-Boschi (limitatamente al riparto della competenza legislativa)

All'art. 116, in chiave premiale, è riformato l'istituto del regionalismo differenziato (art. 116, terzo comma).

Le Regioni ordinarie che abbiano un bilancio in equilibrio tra entrate e spese possono infatti chiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcune delle materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma riformato, *infra*).

Fra tali materie rientrano, a esempio, le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; le politiche attive del lavoro, l'istruzione e la formazione professionale; il commercio con l'estero; il governo del territorio.

La premialità è ricollegata al pareggio di bilancio.

Il meccanismo è finalizzato all'ampliamento dell'autonomia regionale in materie ordinariamente riservate alla competenza legislativa esclusiva statale. Se ne desume che l'ampliamento dell'autonomia regionale riguardi, prima di tutto, la sfera della potestà legislativa.

All'Art. 117 è formalmente riformata l'impostazione del riparto delle competenze legislative, nel senso che, agli attuali tre ambiti di riparto (competenza esclusiva statale, competenza concorrente Stato-regioni e competenza residuale ed esclusiva delle regioni), se ne sostituiscono due (competenza esclusiva statale e competenza residuale ed esclusiva delle regioni).

- Nel primo, ossia quello relativo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui al nuovo c. 2, rientrano materie quali: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le norme sul procedimento e sul rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a. tese ad assicurare uniformità sul territorio nazionale; le norme generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro; la tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; le disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e le relative norme di sicurezza; i porti e gli aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

- Il nuovo comma 3 attribuisce alle invece alle Regioni la potestà legislativa in materie quali: la pianificazione del territorio regionale e la mobilità al suo interno, la dotazione infrastrutturale, la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, la promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; l'istruzione e formazione professionale, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; la disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, la valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, la regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica. Lo stesso comma attribuisce inoltre alle regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato (clausola di residualità, come in precedenza).

- Il nuovo c. 4 prevede la possibilità per le leggi dello Stato, dietro proposta del Governo, di intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva statale (dunque, a contrario, in quelle riservate alla competenza legislativa regionale) quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale: questo meccanismo è stato appellato, nella prima prassi comune consolidatasi dopo il licenziamento del ddl di riforma, come *supremacy clause* – clausola di supremazia statale.

Considerazioni di sintesi

1. Il riaccentramento che si desume a prima lettura dalla riforma viene evidentemente bilanciato dalla ridefinizione del Senato come Camera delle Regioni.

2. Tale riaccentramento, sotto alcuni profili, è più formale che reale, come parallelamente più formale che reale è l'annunciato ripensamento in radice della distribuzione della potestà legislativa, a es. per i seguenti motivi:

a) per quanto evidenziato al punto 1 che precede;

b) per il ruolo del regionalismo differenziato in chiave premiale (nuovo art. 116 c. 3);

c) per la clausola di residualità sul riparto delle competenze legislative (nuovo art. 117 c. 3);

d) perché alla formale eliminazione della competenza concorrente si accompagna una sostanziale reintroduzione della stessa per gli ambiti indicati sia dal c. 2 sia dal c. 3 del nuovo art. 117 (a es. attribuire in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato le norme generali e comuni per la tutela della salute e alle regioni quella in materia di *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari* non equivale sostanzialmente a variare l'assetto che si è determinato in costanza della attribuzione della *tutela della salute* alla potestà legislativa concorrente);

e) la clausola di 'supremazia' di cui al nuovo art. 117 c. 4 va intesa, per come formulata, non tanto quale limite per l'esercizio della potestà legislativa regionale, come avveniva certamente in base alla Costituzione del '48, quanto piuttosto quale fondamento per l'espansione della potestà legislativa statale, nella prospettiva e con il significato individuati dalla giurisprudenza costituzionale formatasi dopo la riforma costituzionale del 2001; in questa prospettiva si tratterebbe dunque di una clausola di flessibilità, di un meccanismo-valvola per l'adattamento della riforma a conseguenze irragionevoli non prevedibili a monte, piuttosto che di una vera e propria clausola di supremazia dello Stato sulle regioni, ciò che del resto contrasterebbe con l'art. 114, nella versione inaugurata proprio con la riforma del 2001.

Dott. Marcello SALERNO (Assegnista, Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara)

Il mio intervento si ricollega a quelli del Prof. Michele Belletti e del Prof. Giampiero di Plinio. Il Prof. Belletti faceva riferimento al nuovo riparto di competenze legislative Stato/regioni e, in particolare, al trasferimento della materia "coordinamento della finanza pubblica" (finora competenza concorrente) tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

Questa materia, come è noto, ha rappresentato uno strumento molto importante in mano allo Stato per declinare a livello territoriale i vincoli europei in materia di finanza pubblica, soprattutto attraverso il patto di stabilità interno. Prima che l'art. 119 della Costituzione subordinasse in maniera chiara e inequivocabile il principio di autonomia finanziaria al rispetto degli equilibri di bilancio (riforma costituzionale sul pareggio di bilancio del 2012), la giurisprudenza costituzionale aveva interpretato in maniera piuttosto estensiva questa materia, soprattutto in senso funzionale agli obiettivi di risanamento finanziario fissati in sede europea¹.

La dottrina aveva da tempo evidenziato un atteggiamento della giurisprudenza costituzionale favorevole alla presenza di forme di esercizio legislativo del coordinamento finanziario «piuttosto invadenti nei

¹ «Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (Corte cost., sent. n. 36 del 2004, ma v. anche, tra le tante, sent. n. 376 del 2003, sentt. nn. 4, 36, 390, 417 del 2004; sent. n. 141 del 2011; sentt. N. 138 e 236 del 2013).

confronti delle sfere di autonomia finanziaria degli enti decentrati in nome delle complessive esigenze di bilancio e del rispetto degli impegni concordati in sede europea». L'esercizio del potere di coordinamento finanziario ha dovuto consentire allo Stato di intervenire, sebbene mediante norme di principio, «*su tutte le materie attribuite alla competenza legislativa regionale*, allorché di queste ultime venga in considerazione il profilo o comunque il rilievo finanziario ai fini della tutela di istanze di carattere unitario»².

A titolo meramente esemplificativo, basti ricordare la famosa sentenza n. 8 del 2013, nella quale la Corte costituzionale aveva ricondotto nell'alveo del coordinamento finanziario le norme statali in materia di adeguamento degli enti ai principi di razionalizzazione della regolazione economica e di liberalizzazione del commercio. Richiamando le evidenze economiche empiriche che individuano una significativa correlazione fra liberalizzazioni e crescita economica, la Corte aveva affermato che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola da oneri inutili e sproporzionali, perseguono lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questo, a sua volta, contribuisce all'aumento del gettito tributario e, quindi, alla riduzione dei disavanzi pubblici. Considerando che il Patto europeo di stabilità mette in relazione il PIL con il deficit delle amministrazioni pubbliche, valutare il grado di adesione di ciascun ente territoriale ai principi di razionalizzazione della regolazione significa anche esprimere un giudizio sulle modalità con cui l'ente partecipa al risanamento della finanza pubblica. Per questo, aveva sostenuto la Corte, la norma appare coerente con l'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

E qui mi ricollego all'intervento del Prof. Di Plinio, il quale ricordava proprio la stretta relazione tra variabili macroeconomiche (in particolare la crescita del PIL) e norme costituzionali. Un rapporto strettissimo che in questa sentenza emerge in maniera assai evidente, specie nella misura in cui la crescita economica diventa parametro di valutazione delle politiche pubbliche.

Ciò che in prima approssimazione sembra emergere, dunque, è che la riforma costituzionale si limiti a cristallizzare quanto già avvenuto in sede giurisprudenziale, riportando nelle mani dello Stato una competenza che, di fatto, era stata esercitata in maniera assai accentrata. Tuttavia viene comunque da sollevare qualche dubbio: se il coordinamento finanziario diventa materia di competenza esclusiva dello Stato, che fine faranno gli strumenti di regionalizzazione del Patto di stabilità interno? La possibilità, da parte delle Regioni, di effettuare compensazioni tra saldi finanziari, sia su un piano orizzontale (ossia tra enti del medesimo livello) che su un piano verticale (tra enti posti su livelli differenti) ha rappresentato una buona occasione per ridefinire i vincoli per ciascun ente territoriale, prevedendo adattamenti e "compensazioni", purché restassero invariati i risultati complessivi che ciascuna regione deve conseguire in termini di riduzione del deficit e della spesa pubblica³. Attraverso la "regionalizzazione" del Patto, in sostanza, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica avviene su due livelli: ad un primo livello, lo Stato definisce gli obiettivi nazionali e provvede alla loro ripartizione fra le diverse regioni; ad un secondo livello, sono le regioni a gestire il perseguimento del proprio specifico obiettivo attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli enti locali che ricadono sul proprio territorio.

Se il coordinamento della finanza pubblica diventa competenza esclusiva statale, quali margini resteranno in mano alle regioni per attuare queste forme di coordinamento delle finanze pubbliche regionali e locali, indispensabili per garantire solidarietà e cooperazione tra territori? Faccio riferimento soprattutto a quelle regioni particolarmente virtuose che hanno saputo correttamente utilizzare lo strumento della

² G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 565 (il corsivo è mio).

³ Cfr. su tali aspetti: M. BARBERO, *Il patto regionalizzato e il patto orizzontale nazionale*, in *Il patto di stabilità interno per gli enti locali*, a cura di P. RUFFINI, Rimini, Maggioli Editore, 2012, pp. 133 ss.

regionalizzazione e dove, evidentemente, esistono, a fronte di enti con saldi finanziari negativi, anche enti con saldi finanziari positivi da cedere e in grado di effettuare compensazioni e politiche di riallineamento⁴.

L'ipotesi, tutta da valutare, è quella di poter distinguere un coordinamento "nazionale" della finanza pubblica che, chiaramente, sarebbe di competenza esclusiva statale, da un coordinamento residuale "regionale", distinto da quello nazionale, all'interno del quale valorizzare quelle virtù regionali e locali in grado di effettuare compensazioni tra saldi finanziari e attuare solidarietà territoriale, efficienza nei bilanci e redistribuzione "intelligente" del peso del Patto tra i vari enti.

Prof. Fabio Masci (Incaricato, Università degli studi LUISS "G. Carli" di Roma)

*L'ente di area vasta nell'art. 40 del testo di riforma costituzionale: possibili letture interpretative e conseguenti soluzioni attuative*⁵

Il testo di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», approvato dalla Camera dei Deputati in data 12 aprile 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, sarà sottoposto a referendum confermativo perché approvato in seconda votazione a maggioranza inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera.

La riforma ha offerto copertura costituzionale al processo di riordino degli enti locali avviato con la l. n. 56/2014 (c.d. "legge Delrio"), che si pone come "ponte" fra la Costituzione esistente e quella che vedrà luce in seguito all'eventuale esito positivo del referendum di Ottobre. La "Delrio" delinea due livelli di governo di secondo grado: le Città metropolitane, cui affida il compito strategico di promozione dello sviluppo del territorio (anche e soprattutto dal punto di vista infrastrutturale e dei rapporti internazionali), e le nuove

⁴ Alcuni dati sull'utilizzo dello strumento della regionalizzazione sono rinvenibili in: ANCE, *Regionalizzazione del Patto di stabilità interno - L'attuazione delle misure della Legge di stabilità e le prospettive del DL «Enti territoriali»*, a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi, Roma, 16 luglio 2015. Con specifico riferimento a una delle regioni che ha saputo cogliere l'opportunità della regionalizzazione v. N. Ronchetti, *Patto di stabilità: in Emilia Romagna sbloccati 61 milioni per pagare le Pmi*, in *Il sole 24 ore, Debiti della PA*, 05 agosto 2015.

⁵ Bibliografia:

F. FABRIZZI, *Il nuovo disegno del sistema locale*, in *federalismi.it*, 12, 2016.

A. Ferrara, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, 5, 2016.

G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale al livello intermedio*, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, 3, 2015.

F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, 2, 2014.

G. PALOMBELLI, *Le ragioni delle autonomie nella riforma della Costituzione*, intervento al Seminario Astrid, Roma, 21 giugno 2016.

C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale al livello intermedio*, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, 3, 2015.

F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 ("legge Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015.

F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Le istituzioni del federalismo: bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna*, 2012.

A. STERPA, *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2016.

Province, definite enti di area vasta, cui attribuisce limitate funzioni fondamentali, rimettendo la loro configurazione alle scelte che saranno adottate in modo differenziato dalle singole Regioni.

Sulla falsa riga di quanto asserito, l'art. 40, c. 4 del testo di riforma prevede che le aree vaste non ricadenti in Città metropolitane siano amministrare dagli enti di area vasta disciplinati dal legislatore statale e da quello regionale. L'attuazione della disposizione, supponendo il concorso legislativo di Stato e Regioni, rischia di partorire enti di area vasta differenti dalle nuove Province e dalle Città metropolitane, uniche realtà conformi al disposto legislativo e a quello costituzionale attuali. La disposizione in esame assegna infatti alle Regioni un ruolo fondamentale nel processo di riordino degli enti locali: a legislazione vigente, fermo restando il quadro organizzativo-funzionale della "legge Delrio", potranno individuare le funzioni da delegare agli enti di area vasta e ne potranno addirittura definire i confini (data anche l'abrogazione dell'art. 133, c. 1, Cost.). Il legislatore statale, conformemente all'art. 117, c. 2, l. p), Cost., disciplinerà la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali, gli assetti istituzionali e le finanze, quello regionale l'estensione territoriale. È ad ogni modo evidente che gli enti di area vasta saranno istituiti solo se le esigenze territoriali legitimeranno l'allocazione a livello intermedio delle funzioni di area vasta. Ciò sta ulteriormente a significare che le Regioni, riappropriatesi di un ruolo di amministrazione attiva, potranno loro conferire le funzioni sussidiariamente dislocabili.

Come si evince da quanto detto, l'art. 40, c. 4 legittima una pluralità di soluzioni attuative e pone una nutrita serie di interrogativi.

Le principali questioni di approfondimento ineriscono:

- 1) la necessità dell'ente di area vasta;
- 2) le sue funzioni e il suo finanziamento;
- 3) il procedimento istitutivo e la relativa disciplina ordinamentale;
- 4) la sua natura;
- 5) il suo rapporto con la l. n. 56/2014.

Quanto al primo rilievo, l'esplicita menzione della locuzione "enti di area vasta" all'interno dell'art. 40, c. 4 lascerebbe propendere per la necessità della loro istituzione. Una lettura sistematica del testo di riforma potrebbe però valorizzare il tema della differenziazione regionale, e quindi legittimare, sulla base delle singole esigenze territoriali, il loro carattere eventuale. Non potrebbe escludersi l'emanazione di una legge statale che individui una dimensione minima al di sotto della quale l'ente non possa essere costituito, ammettendo, per le Regioni più piccole, l'eventuale sovrapposizione fra il territorio regionale e quello di area vasta.

La voce *sub 2)* può essere articolata in un complesso di ulteriori interrogativi: quali sono le dimensioni delle funzioni di area vasta e dell'ente chiamato a gestirle? Qual è la dotazione funzionale dell'ente rispetto alle funzioni amministrative costituzionalmente definite per gli altri enti locali (fondamentali, proprie, conferite)? L'uniformità statale delle funzioni amministrative attribuite all'ente intermedio è compatibile con l'eventuale differenziazione regionale? Quali sono le voci del finanziamento delle funzioni di area vasta? La risposta ai quesiti elencati affonda le proprie radici nell'intangibilità della piramide di sussidiarietà sancita dall'art. 118, il cui tenore letterale impedisce di attribuire la titolarità delle funzioni amministrative agli enti di area vasta. L'art. 118 è un elenco chiuso e individua specificamente gli enti territoriali titolari di funzioni amministrative. Delegabile, quindi, non è la funzione, ma solo il suo esercizio. Di conseguenza, gli enti di area vasta possono essere depositari di funzioni delegate dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni.

La terza questione di approfondimento coinvolge più ambiti: il ruolo del legislatore statale e di quelli regionale nell'istituzione degli enti di area vasta, la definizione dei "profili ordinamentali generali", la tipologia e il numero di organi costituenti l'ente, il sistema elettorale, gli statuti. Come precedentemente affermato, il legislatore statale disciplinerà la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali, gli assetti istituzionali e le finanze, quello regionale l'estensione territoriale. Gli enti di area vasta saranno però istituiti solo se le esigenze territoriali giustificheranno l'esercizio a livello intermedio delle funzioni di area vasta.

Il punto 4) apre una riflessione sull'eventuale configurazione dell'ente (associazione di Comuni? Ente di coordinamento dei comuni? Ente di amministrazione indiretta statale e/o regionale?) e sul suo rapporto con unioni di Comuni e Città metropolitane. La competenza esclusiva dello Stato sui principi dell'associazionismo comunale esclude che gli enti di area vasta, disciplinati anche dalle Regioni, siano forme associative di Comuni. È quindi evidente che tali enti, pur essendo consentiti, non siano necessari: i singoli legislatori regionali, in base alle caratteristiche territoriali e alle esigenze amministrative regionali, ne predisporranno l'eventuale istituzione e individueranno le funzioni loro delegabili. In sintesi, la legge statale – ad oggi la 56/2014 – definisce i profili ordinamentali generali dell'ente, ma Stato e Regioni, con ulteriori interventi legislativi, possono delegare ad esso specifiche funzioni amministrative.

Il quinto interrogativo ruota attorno allo scioglimento di due nodi: come si concilia il riparto di competenze statali e regionali previsto dall'art. 40, c. 4 con la riserva di legislazione esclusiva statale di cui all'art. 117, c. 2, l. p, relativa alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane? Quale sarà il destino della l. n. 56/2014 in seguito all'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale? I quesiti in discorso sono subordinati all'entrata in vigore della riforma. L'esito negativo del referendum renderebbe probabilmente inutili le risposte alle questioni sollevate, ma porrebbe interrogativi in relazione alla sopravvivenza della "legge Delrio" e all'eventuale necessità di una sua copertura istituzionale.

Da quanto riferito emerge a chiare lettere che l'originale collocazione dell'art. 40, c. 4 non si limita a ripartire la competenza legislativa in materia d'area vasta, ma impone una profonda riflessione sulla presunta inconciliabilità con l'art. 117, c. 2, l. p), Cost.: dall'interpretazione della norma possono infatti discendere conseguenze molto differenziate, che si estendono dal polo della continuità normativa a quello della radicale divaricazione.

Dott. Valerio LUBELLO (Assegnista in Diritto pubblico comparato, Università degli studi "L. Bocconi" di Milano)

Province, come allocare le risorse?

Nel ripercorrere brevemente il travagliato percorso che ormai da qualche anno interessa gli enti di area vasta, ci si accorge come l'incertezza normativa abbia generato molteplici incertezze nelle delicate fasi di allocazioni delle funzioni amministrative e delle risorse necessarie al loro svolgimento. Mettendo talvolta a rischio anche la pacifica erogazione di servizi essenziali.

Su un piano sistemico, la riflessione non può che muovere dalla considerazione che un ripensamento dei diversi livelli di governo in chiave tendenzialmente accentratrice è una delle reazioni dell'ordinamento alla congiuntura economica e finanziaria degli ultimi anni⁶. Così, simultaneamente ad una sempre più massiccia

⁶ Per un'analisi comparata v. G. G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014. Con particolare riferimento agli enti c.d. intermedi nel diritto comparato v. G. F. FERRARI (cur.), *Il rilievo delle provincia*

cessione di quote parte di sovranità economica, monetaria e finanziaria nei confronti delle istituzioni euro-unitarie o comunque regionali, si assiste al contempo ad una rimodulazione dei rapporti tra centro e periferia capace di incidere sulla tenuta stessa del principio autonomistico⁷.

In linea con questa ricostruzione, si collocano i diversi ed eterogenei decreti “anticrisi” che, con fortune alterne, hanno provato a ridisegnare il ruolo delle Province, agendo dal lato delle funzioni per poi con esse muovere anche e soprattutto le risorse, in sintesi: d.l. 78/2010⁸, 138/2011⁹, 201/2011¹⁰ e 95/2012¹¹.

La decretazione di urgenza si è spinta dunque sino al *crush* costituzionale di cui alla sentenza 220/2013 e sino alla modifica strutturale delle Province con lo strumento del decreto legge. Strumento ritenuto dalla Corte non utilizzabile «per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative»¹².

Ma in quella stessa circostanza la Corte ha escluso, muovendosi ancora sul piano delle fonti e ammettendo di fatto un intervento con legge ordinaria sul punto, che una riforma degli enti locali possa essere condotta soltanto attraverso legge costituzionale. Indispensabile quest’ultima soltanto qualora «si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»¹³.

Al volgere della legislatura, nel perdurare della crisi economica e della volontà di riordino dell’ente intermedio, si è allora scelto di modificare le Province, nell’attesa di un’eventuale riforma costituzionale, agendo sul piano della legge formale ordinaria.

Ingenerando, ancora una volta, un decentramento amministrativo (*rectius* accentrato in chiave regionale) a Costituzione invariata, prodromico ad una possibile espunzione delle stesse Province dalla Costituzione, prima, e dall’ordinamento poi¹⁴.

Con la c.d. legge 56/2014, infatti, oltre ad un ripensamento complessivo della forma di governo delle province, sono state rideterminate le modalità di allocazione delle funzioni amministrative e delle risorse necessarie al loro soddisfacimento.

nel diritto comparato, Torino, 2013. Per quanto concerne l’ordinamento interno, tra la vasta ricostruzione dottrinale v. T. GROPPI, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *federalismi.it*, n. 21/2014 e S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, in *Rivista AIC*, 4/2014 e L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l’autonomia territoriale all’epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, p. 845 ss.

⁷ *Ex plurimis* v. M. DI FOLCO, *Le province al tempo della crisi*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2013 nonché S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issifra.it, ottobre 2012.

⁸ Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica del 31 maggio 2010. Convertito in legge dall’art. 1, c. 1, l. n. 122 del 30 luglio 2010.

⁹ Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, del 13 agosto 2011, convertito in legge dall’art. 1, c. 1, l. n. 148 del 14 settembre 2011.

¹⁰ Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici del 6 dicembre 2012, convertito in legge dall’art. 1, c. 1, l. n. 214 del 22 dicembre 2011.

¹¹ Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, del 6 luglio 2012, convertito in legge dall’art. 1, c. 1, l. n. 135 del 7 agosto 2012.

¹² Par. 12.1 del Considerato in diritto. V. *ex multis* M. MASSA, *Come non si devono riformare le Province*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, p. 1168 ss.

¹³ S. MANGIAMELI, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in www.astrid-online.it, 2013, p. 27.

¹⁴ A mente dell’art. 1, comma 51 della legge n. 56/2014, infatti, «In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge».

Nella fase attuativa della legge da ultimo richiamata, le Regioni hanno via via individuato, con proprie leggi regionali, i nuovi assetti amministrativi individuando di volta in volta i criteri e le modalità di riparto di funzioni e risorse.

Ed è proprio su detto aspetto che vale la pena soffermarsi. La varietà del quadro complessivo è infatti tale da far sorgere più di un dubbio circa la tenuta dell'intero riassetto, specie per quanto attiene al rispetto di alcuni dei precetti di finanza pubblica declinati dall'articolo 119 e dalla sua legge attuativa n. 42/2009.

Basti pensare a riguardo che l'unica Regione che fa esplicito riferimento ai concetti di fabbisogni *standard* e fondi perequativi è la Regione Piemonte (l.r.n. 23/2015).

Altre Regioni preferiscono seguire il criterio della spesa storica aggiustato con variegate forme di cooperazione tra i differenti livelli coinvolti: la Regione Lombardia pone termine ad ogni trasferimento alle Province per quanto attiene le funzioni a sé avocate, disponendo al contempo trasferimenti per le singole funzioni rimanenti in capo alle province per gli anni 2015, 2016 e 2017¹⁵. Similmente, il Veneto procede con una quantificazione per gli anni 2015, 2016 e 2017 dei trasferimenti correlati a ciascuna funzione amministrativa¹⁶.

Regioni soggette ad un minor riordino delle funzioni, come ad esempio la Calabria, presentano invece scarse disposizioni anche con riferimento al trasferimento delle risorse, prevedendo una generica assicurazione circa le risorse che la Regione è chiamata a trasferire in capo alla Provincia¹⁷.

Molte Regioni preferiscono poi rinviare a successivi momenti di intervento l'esatta allocazione non soltanto delle risorse ma anche dei criteri necessari ad individuarle. Così l'Abruzzo demanda alla Giunta il compito di adottare delle linee guida per l'individuazione dei criteri in base ai quali trasferire le risorse finanziarie (oltreché i beni, le risorse umane, quelle strumentali e organizzative) connesse con l'esercizio delle funzioni da allocare. Le stesse linee guida dovranno poi essere rispettate dalle Regioni e dalle Province al momento del raggiungimento dei successivi accordi di trasferimento richiesti ex art. 8 e 10 della legge regionale (32/2015). In maniera simile le Marche demandano a successive deliberazioni della Giunta l'individuazione dei criteri di individuazione delle risorse¹⁸, prevedendo al contempo che a partire dall'anno 2015 le somme necessarie all'esercizio delle funzioni delle province siano determinate annualmente dalle singole leggi di stabilità regionali¹⁹. Parimenti Puglia²⁰, Liguria²¹, Toscana²² e Umbria²³ posticipano a successivi atti la definizione dei criteri e le modalità di trasferimento delle risorse idonee a soddisfare il riordino delle funzioni.

Il groviglio dei diversi criteri allocativi è allora tale da mettere in crisi, non soltanto il rispetto dei precetti di cui all'articolo 119 della Costituzione e della sua legge attuativa, ma anche la stessa esistenza di un nucleo essenziale di risorse finanziarie in capo agli enti intermedi che, in linea teorica, deve essere correlato e proporzionato al numero e alla qualità delle funzioni amministrative attribuite (cfr. Corte cost. 188/2015 e 10/2016).

¹⁵ V. art. 10, l.r. n. 19/2015.

¹⁶ Art. 10, l.r. n. 19/2015.

¹⁷ Art. 2, l. n. 14/2015. V. inoltre l'articolo 6 della medesima legge in base al quale la Regione risponde alle esigenze finanziarie delle Province anche promuovendo «l'accesso alle risorse comunitarie».

¹⁸ Cfr. art. 3, l.r. n. 13/2015.

¹⁹ V. art. 5, l.r. n. 13/2015.

²⁰ V. art. 7 l.r. n. 31/2015. Anche in questo caso si accenna ad eventuali finanziamenti dell'Unione europea, statali o derivanti da atti di programmazione negoziata (art. 12, l.r. n. 31/2015).

²¹ Art. 8 e 10 l.r. n. 15/2015.

²² Art. 7 e 9, l.r. n. 22/2015.

²³ Art. 6, l.r. n. 10/2015.

Dott. Roberto GRAZZI (Dottore di ricerca, Ufficio legale del Consiglio della Regione Lombardia) *

Mi limiterò a qualche brevissima osservazione, che intende essere soprattutto uno stimolo alla comune riflessione. Nel corso dei lavori odierni ricorrente è stata l'affermazione che il mutato riparto delle competenze legislative di Stato e Regioni risulta riequilibrato, nell'assetto complessivo della riforma, dalla rappresentanza dei territori assicurata (ex art. 55, quinto comma) dal nuovo Senato.

Mi pare tuttavia che, sotto questo aspetto, l'esito della riforma non possa ritenersi esente da rischi e che molto dipenderà dall'attuazione. Non è infatti scontato che nel Senato la rappresentanza territoriale possa effettivamente prevalere sulle dinamiche proprie dell'appartenenza a forze politiche che rimangono prevalentemente organizzate a livello nazionale. Sul piano comparato, un precedente certamente non favorevole è rappresentato dal *Bundesrat* austriaco.

Occorreranno dunque soluzioni attuative che possano favorire un'effettiva rappresentanza delle Regioni nel nuovo Senato. La loro individuazione non appare tuttavia agevole. Dovendosi necessariamente escludere (in ragione dell'assenza di vincolo di mandato, sancita dall'art. 67 Cost. anche nel testo modificato) l'adozione di atti di indirizzo vincolanti, un ruolo potrà essere svolto dalla previsione (anche attraverso la revisione dei regolamenti consiliari) di adeguate forme di coordinamento tra istituzioni regionali e senatori espressi dalla Regione.

() Le considerazioni espresse sono esclusivamente a titolo personale e non coinvolgono in alcun modo l'istituzione di appartenenza.*

Riflessioni di chiusura del Prof. Giampiero Di PLINIO

Non è mia intenzione tirare le fila di questo, lo devo dire con piena soddisfazione di studioso, avvincente dibattito, il cui tono è riuscito a mixare la passione civica per il confronto su un tema vitale per questo Paese e la serenità scientifica di un seminario in piena regola e di altissima qualità. Le divergenze ci sono, e sono emerse, ma è di palmare evidenze che i nodi che uniscono sono molti di più, e molto più solidi di quelli che dividono. Le riforme che oggi abbiamo fra le mani, quella elettorale e quella costituzionale non sembrano immuni da difetti e criticità, e non potrebbe essere altrimenti, considerandone le difficoltà insite nell'ambizione del progetto e la complessità della sua formalizzazione.

Ma il *dark side* delle riforme appare del tutto marginale, se messo a confronto con le luci dei loro effetti sullo sviluppo della democrazia dell'alternanza e della tutela dell'opposizione, sulla semplificazione e autorevolezza della decisione politica e legislativa, sulla stabilizzazione e legittimazione degli organi costituzionali rappresentativi, sul rafforzamento dei controlimiti e soprattutto, va sottolineato in questa sede, della configurazione di un nuovo e inedito ruolo 'nazionale' del sistema delle autonomie, attraverso la fine del bicameralismo duplicato e l'istituzione del Senato quale organo costituzionale nazionale di rappresentanza degli interessi dei territori, delle Regioni e dei Comuni.

Partire dai lati oscuri, per rigettare questo potente *light side* appare sempre più come un suicidio culturale, politico ed economico, gettare il bambino insieme all'acqua sporca, lasciare il Paese senza una guida sicura in una deriva pericolosa, un nichilismo distruttivo che può condurre inesorabilmente ad un naufragio dal quale sarà difficile, se non impossibile, riemergere.

Piuttosto, bisogna già sin d'ora concentrare lo sforzo costruttivo sul 'che fare' nel dopo/referendum, sul difficile e gravoso compito che aspetta il Parlamento e le Assemblee regionali per *attuare* nel migliore dei modi, e il più rapidamente possibile, il processo di riforma. L'approvazione referendaria non è la conclusione di questo percorso, ma un passaggio chiave, e qualsiasi sarà il suo esito, le sfide del futuro rimarranno tutte in piedi. Se un no alla riforma metterà macigni insormontabili su questo sentiero, una attuazione sbagliata, in caso di approvazione, potrà sminuire o anche persino annullare gli effetti della revisione costituzionale. Le Regioni, soprattutto, non potranno permettersi di delegare a think tanks 'nazionali' l'attuazione della riforma. Uno, perché dovranno riformare sé stesse; due, perché dovranno da subito interloquire sui più vitali atti nazionali di attuazione, dalla legge elettorale 'quadro' alle varie leggi, ad esempio quella sui poteri sostitutivi, sugli emolumenti, sui referendum, ma soprattutto sulla futura configurazione della struttura e dei poteri del Senato, che dovrà quasi per intero essere creata nel nuovo Regolamento. E dovranno farlo necessariamente, pena la regressione a territori di serie B, proprio perché non solo questa riforma, ma lo stesso *esprit* del diritto locale del terzo millennio, richiede che i territori siano in grado di far valere gli interessi dei loro cittadini non solo nel capoluogo della Regione, ma direttamente a Roma.

Mettersi in condizione di farlo, significa dotarsi di strumenti e strutture scientifiche stabili, efficienti e veloci, di un 'laboratorio permanente' delle riforme costituzionali e istituzionali, composto da giovani ricercatori delle Università abruzzesi ma con entusiasmo supportato dal contributo dei più 'maturi' colleghi.

E mi pare che dagli interventi di questa ribollente giornata di studio, non solo degli studiosi ma anche dei 'politici' (che pure a volte riescono, e bene, a cercare l'oggettività dello studioso) questa necessità sia prepotentemente emersa.

Ma le cose bisogna non solo dirle, ma farle, e qua il compito, per il quale gli studiosi non sono ovviamente attrezzati, spetta, appunto, alla Politica, quella con la P maiuscola, quella senza la quale ogni lucente macchina di riforma sarà inutile, perché sarà una splendida Ferrari, ma senza piloti capaci di guidarla.

Chiusura dei lavori

Alle 16.30, il Coordinatore, a seguito dei reiterati inviti degli organizzatori relativi alla necessità di avviare la fase plenaria dei lavori, si vede costretto a dichiarare conclusa l'attività del Tavolo, chiudendo il vivace dibattito in corso. Alcuni di coloro che, pur essendosi per tempo iscritti al Tavolo, per varie ragioni non hanno potuto prendere parte al dibattito hanno comunque presentato delle osservazioni scritte di cui si dà conto qui di seguito.

Dott.ssa Anna CIAMMARICONI (Ricercatrice, Università degli studi di Teramo)

Tra i profili sui quali è possibile trarre utili spunti di riflessione alla luce del progetto di riforma della Costituzione figura il ruolo giocato dalle Regioni nelle fasi ascendente e discendente del diritto UE.

In sintesi estrema, e procedendo schematicamente, occorre anzitutto un intervento normativo volto a riconfigurare il sistema "di raccordo" e, in particolare, a ridisegnare il rapporto tra nuovo Senato e "sistema delle Conferenze"; in tal senso si potrebbe pensare, tra l'altro, di operare una suddivisione tra raccordo in fase di partecipazione alla formazione degli atti UE (da ricondurre al Senato, attraverso una modifica del

d.lgs 281/1997) e raccordo in fase di attuazione delle norme UE (in cui un ruolo centrale dovrebbe assumere la Conferenza Stato-Regioni). In altri termini, e in prospettiva più ampia, la riforma costituzionale impone una nuova configurazione del sistema delle Conferenze, coerente con struttura e funzioni del nuovo Senato, (cfr., *ex multiis*, audizione A. MASTROMARINO al Senato, con interessanti spunti su partecipazione di delegati dei consigli regionali in Senato e dei Presidenti di Giunta in Conferenza).

Un secondo aspetto da considerare attiene ad un maggiore rafforzamento del Comitato delle Regioni, i cui membri potrebbero/dovrebbero essere nominati anche dai senatori (in tal senso occorre intervenire modificando l' art. 27, l. 234/2012).

Un ulteriore profilo da considerare sul versante della fase ascendente concerne il coordinamento tra lavori del Senato e attività dei consigli regionali (rafforzando i doveri di informativa del primo nei confronti dei secondi, semmai prolungando i tempi relativi all'esame delle osservazioni "regionali" da parte del Senato; anche in tal senso, dunque, occorre un intervento modificativo della l. 234/2012).

Relativamente alla fase discendente, dalla lettera del testo di riforma della Costituzione sembra che la legge di delegazione europea e la legge europea sembra debbano essere ricondotte agli atti normativi di tipo "bicamerale"; bisogna capire, alla luce della ridefinizione del sistema delle Conferenze, come debba configurarsi il parere espresso ex art. 29, l. 234/2012 (se, in altri termini, lo si possa in qualche modo "valorizzare").

Il quinto comma dell'art. 55, infine, apre scenari interessanti a proposito della verifica di impatto delle politiche dell'UE sui territori. In tale prospettiva, non sembra si possa ignorare un coinvolgimento diretto da parte delle assemblee regionali al processo di verifica (solo *ex post* o anche *ex ante*?) della regolamentazione.

Dott.ssa Carmen RANALLI (Dottore di ricerca, Università degli studi di Teramo)

Gli emolumenti dei consiglieri regionali nel nuovo progetto di riforma: brevi considerazioni sulla Regione Abruzzo

Il progetto di revisione costituzionale, c.d. Renzi-Boschi, oggetto del *referendum* di ottobre e oggi al centro di un contrastante dibattito, prende atto del fallimento, sotto vari aspetti, dell'impianto della legge Costituzionale del 2001 che aveva modificato la ripartizione delle competenze Stato-Regioni, cancellando le competenze concorrenti che da questa erano state introdotte e assegnando definitivamente alla competenza esclusiva Statale materie che vengono ritenute essenziali per il raggiungimento *"dell'uniformità di regolazione su tutto il territorio nazionale ai fini del superamento delle diversità territoriali e delle relative debolezze strutturali."*

Nella fattispecie che qui interessa, il nuovo articolo 35 titolato *"limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali ed equilibrio tra i sessi nella rappresentanza"* interviene a modifica dell'articolo 122, primo comma, Cost., al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali. All'articolo 122, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte le seguenti parole: *«e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione»*. Per effetto della modifica apportata si stabilisce la necessità di individuare un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, in modo che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.

Molte Regioni stanno tentando di anticipare la riforma, con la formulazione di leggi *ad hoc*, in Abruzzo, in particolare, il dibattito si concentra, sulla interpretazione della parola "emolumenti", per stabilire se i

rimborsi spesa (argomento molto delicato da cui prendono maggiormente spunto le inchieste giudiziarie) possano esservi ricompresi.

L'orientamento interpretativo dominante sembra quello di non voler ricomprendere i rimborsi spesa nella più ampia accezione degli emolumenti, essendo, oltretutto parametrati secondo criteri forfettari relativi, ad esempio, alla distanza del Consigliere rispetto alla sede del Consiglio Regionale. Aspetto particolarmente difficile da decifrare in Abruzzo data l'esistenza di due sedi del Consiglio, una a Pescara e l'altra a L'Aquila.

Ancora, nelle disposizioni finali, come anticipato, l'articolo 40 al comma 2 interessa i Gruppi politici presenti nei Consigli regionali. La norma introduce un divieto di corrispondere ai suddetti gruppi consiliari "*rimborsi o analoghi trasferimenti monetari*" con oneri a carico della finanza pubblica, vale a dire a carico delle Regioni medesime (come è attualmente) o a carico di qualsiasi altro ente pubblico. Pare, al riguardo, prevalere la volontà di farli transitare direttamente presso l'Ufficio di Presidenza che li metterebbe a disposizione in base alle necessità. La maggiore problematica riguarda il personale verso il quale pare trovare un consenso il mantenimento del 50% scelto per mezzo dello strumento fiduciario da parte del Consigliere o dei gruppi, attingendo anche ad una specie di elenco/graduatoria con personale iscritto e rispondente a determinati requisiti, e il restante 50% andrebbe scelto tra il personale già in servizio presso la Pubblica Amministrazione (si veda la questione dell'assorbimento del personale proveniente dalle Province).

Comunque sia, la norma in questione incide certamente e fortemente sull'autonomia dei Gruppi politici e dei membri dei Consigli regionali in un'ottica di necessario contenimento dei costi, in considerazione del fatto che l'estrema autonomia economico-finanziaria dei gruppi politici, almeno in Abruzzo, ha comportato una gestione difficoltosa e spesso poco adeguata del funzionamento dei lavori e del personale. Difatti sotto numerosi profili il Consiglio Regionale abruzzese dimostra di funzionare poco e male, si pensi al ridotto (se non addirittura inutile) utilizzo fatto della potestà regolamentare – totalmente riconosciuto al solo Consiglio fatto salvo un limitato potere d'iniziativa riservato alla Giunta – dall'approvazione del nuovo Statuto si registrano appena 20 progetti di regolamento (di cui solo circa 15 approvati) rispetto a 261 progetti di legge. Le Giunte hanno cercato di porre rimedio al *deficit* tramite l'approvazione di atti formalmente amministrativi ma dal contenuto tipicamente normativo con il "nocivo" risultato di ingenerare notevoli perplessità nell'interprete.

Sotto questo profilo, come più volte ribadito dal Prof. Romano ORRÙ, andrebbe seriamente ripensata una rivisitazione dello Statuto che potrebbe allinearsi alla tendenza generale delle altre Regioni che, invece, nei propri Statuti, riconoscono la potestà regolamentare al Consiglio solo per le materie di competenza esclusiva dello Stato da questi delegati alle Regioni (formulazione fatta salva anche nel nuovo progetto di riforma), mentre per tutte le materie generali di competenza regionale la potestà regolamentare è riconosciuta alla Giunta.

Conclusioni

La cifra della riflessione della maggioranza degli intervenuti sullo specifico punto del rapporto tra ordinamento regionale e riforma costituzionale in corso è che, in linea con le esigenze del periodo che

stiamo attraversando, si è certamente di fronte ad una riponderazione dei rapporti centro-periferia con un'accentuazione del primo termine sul secondo, ma che allo stesso tempo non si è in presenza di un'insostenibile compressione dell'autonomia regionale. L'Abruzzo e le altre regioni continuano ad avere un ruolo significativo nell'architettura istituzionale della Repubblica vuoi per l'estesa area di autonomia legislativa e amministrativa che ancora ne caratterizza l'azione vuoi per il fatto che la riforma, attraverso il Senato e la "regionalizzazione" della Corte costituzionale, le chiama a recitare un ruolo da protagoniste nella determinazione dell'indirizzo politico a livello nazionale. Il grado della "qualità" della riforma in atto sotto questo profilo è molto in funzione della attuazione del nuovo Senato, vale a dire se esso sarà configurato effettivamente come luogo di rappresentanza a livello centrale degli interessi periferici.

Non è una riforma perfetta, presenta luci ed ombre. Secondo alcuni gli aspetti positivi che essa reca sono decisamente prevalenti sui profili sui quali è lecito nutrire perplessità. A mente di altri è l'inverso. In una posizione intermedia si collocano coloro che ritengono che una serena valutazione degli effetti della riforma costituzionale resti decisiva la partita dell'attuazione (la riforma non è "autosufficiente"), che dovrà essere giocata sul campo delimitato dai valori dell'art. 5 Cost.

Tuttavia a prescindere dalla conclusione positiva della riforma costituzionale *in itinere*, un ripensamento del regionalismo italiano da tempo si è imposto nell'agenda politica italiana è opportuno comunque riflettere sugli interventi possibili, sia a livello centrale che soprattutto periferico.

L'ordinamento regionale dell'Abruzzo quindi *deve attrezzarsi* in ogni caso, per consentire all'ente di rispondere tempestivamente ed efficacemente ai cangianti bisogni della comunità territoriale complessa di cui è ente esponenziale. La Regione Abruzzo non può non sentirsi coinvolta dalle dinamiche di un processo di adeguamento continuo (anche a Costituzione invariata), se vuole perseguire la sua *mission* di volano primo dello sviluppo del territorio con profitto e incisività.

Spunti propositivi

Ai fini di un miglioramento del servizio ai propri cittadini e quale viatico utile ad affrontare adeguatamente le sfide poste dall'attuale scenario ordinamentale nei confronti della Regione Abruzzo, dai lavori del Tavolo si possono segnalare, tra le altre e in estrema sintesi, le proposte operative sotto riportate.

Nel rapporto tra amministratori e amministrati:

- messa a punto della normativa sugli atti e i procedimenti amministrativi;
- previsione di ipotesi di controllo diffuso di talune categorie di atti amministrativi (e in specie di quelli di maggior rilievo);
- nel caso di approvazione della riforma costituzionale *in itinere*, tempestivo processo di adeguamento di normativa e prassi all'imperativo contenuto nel nuovo art. 118.2 Cost. («*Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori*»).

Sul versante della partecipazione:

- introduzione di primarie per la scelta dei candidati al consiglio regionale;

- estensione ai sedicenni dell'elettorato attivo nei referendum regionali e del potere di iniziativa legislativa popolare nella Regione;
- rafforzamento dei canali comunicativi della Regione e della trasparenza;
- approvazione di una specifica normativa sulla partecipazione che preveda anche una figura di garanzia;
- introduzione e opportuna procedimentalizzazione de diritto di petizione collettiva.

Sotto il profilo dell'organizzazione:

- ripensamento della legge elettorale (anche in funzione dell'eventuale introduzione di primarie);
- riconoscimento del potere regolamentare in capo alla Giunta;
- precisazione dei rapporti e delle competenze all'interno dell'esecutivo regionale;
- azioni di contenimento dei costi della politica (emolumenti ai consiglieri regionali e trasferimenti ai gruppi consiliari);
- ponderazione della problematica della conciliabilità tra il mandato di consigliere e l'incarico di assessore al fine, tra l'altro, di garantire l'opportuna funzionalità del Consiglio regionale data la sua esigua composizione.

Riguardo ai rapporti con lo Stato e altri soggetti:

- nell'eventualità di ratifica referendaria della riforma costituzionale, attivare procedure di studio e pianificare altre iniziative strumentali a conseguire i livelli di autonomia rafforzata di cui al novellato art. 116.3 Cost.;
- attivare procedure di studio e pianificare altre iniziative strumentali al raggiungimento di risultati nel quadro dell'art. 117.8 Cost.;
- attivare procedure di studio e pianificare altre iniziative strumentali a conseguire ex art. 117.6 Cost. delega di potestà regolamentare in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato;
- specie nell'ipotesi di ratifica referendaria della riforma costituzionale, rafforzare i rapporti con le sedi nelle quali si realizza il raccordo tra differenti livelli di governo;
- sviluppare sin d'ora studi e ricerche che consentano alla Regione di contribuire, insieme alle altre, ad una lobbistica ragionata e istituzionale nel processo di formulazione del futuro regolamento del Senato e delle varie leggi nazionali di attuazione della riforma.

In relazione alle varie sfere d'azione della Regione, avviare azioni di approfondimento e di monitoraggio finalizzate, tra l'altro a:

- nell'eventualità di voto referendario positivo, studiare la migliore implementazione dei molteplici profili della riforma costituzionale nell'ordinamento regionale;
- considerare attentamente le dinamiche e le ripercussioni sottese al c.d. federalismo fiscale (legge n. 42/2009 e i relativi numerosi provvedimenti attuativi) e correlativamente a verificare costantemente gli spazi di autonomia finanziaria e impositiva per la regione (sullo sfondo in particolare della stima dei fabbisogni standard e della capacità fiscale dei Comuni);
- tenere presente lo stato dei rapporti tra livelli di governo (con riguardo sia all'ambito domestico sia a quello europeo);

- valutare il possibile impatto economico-sociale nei confini regionali delle politiche dell'Unione europea;
- verificare potenzialità e sviluppi connessi alla Macroregione Adriatico-Ionica;
- verificare il migliore assetto possibile dell'organizzazione, nella regione Abruzzo, dei rapporti tra Comuni, enti di area vasta e istituzioni regionali;
- ad assicurare una costante e analitica valutazione dell'efficacia delle leggi regionali, con riscontri normativi ed empirici.

In altri e più diretti termini, se le istituzioni regionali abruzzesi vogliono valorizzare il loro ruolo di efficace volano per lo sviluppo del territorio non possono sottrarsi all'impegno di mettere in atto propositi di riforma e di miglioramento del proprio assetto organizzativo e funzionale.

All'uopo appare essenziale anche una collaborazione meno episodica con il sistema universitario abruzzese e la valorizzazione del potenziale di ricerca scientifica presente in regione attraverso specifiche azioni mirate a sostenere l'attività di giovani studiosi (utilissima, tra l'altro, per le azioni di "monitoraggio" e per attività istruttorie nei più disparati campi).

La realizzazione di un ***'laboratorio permanente'*** composto da giovani studiosi delle Università abruzzesi, in rete con le varie cattedre giuspubblicistiche degli Atenei, proposta in vari interventi (in particolare DI PANGRAZIO, DI SABATINO, ORRÙ, DI PLINIO) contribuirebbe in forma incisiva a lanciare nella Fonderia Abruzzo un'incubatrice di processi virtuosi per affrontare con le armi adatte le difficili sfide — politiche, istituzionali e costituzionali — del futuro di questo Paese e di questa Regione.