

## **Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni. Disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato**

*di Luciano Vandelli*

### *1. Competenze statali e competenze regionali nella riforma costituzionale*

Sono varie le ragioni che sorreggono l'impianto della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi. Tra queste una questione di fondo: che attiene al mancato conseguimento di equilibrio, nel nostro Paese, tra istanze unificanti ed esigenze proprie delle varie realtà territoriali, tra uniformità e differenziazione. Sul piano della produzione delle norme, certamente; ma in relazione anche alla loro attuazione, alla gestione delle attività amministrative e alla erogazione dei servizi.

Si tratta di questioni rilevanti e note, ben evidenziate, del resto, da tensioni e conflittualità che hanno portato, dal 2001 al 2015, a circa 1.500 controversie dinnanzi alla Corte costituzionale; cifra che risulta abnorme, anche e particolarmente se la si considera in raffronto a quanto si verifica negli ordinamenti più assimilabili al sistema italiano: come quello spagnolo, dove in 35 anni di esperienza del tribunale costituzionale si sono registrate 543 sentenze su ricorsi di incostituzionalità; per non parlare della Germania, dove questi ricorsi risultano 115 in un arco di 64 anni...

A fronte di queste evidenti disfunzioni del sistema italiano, il testo della riforma punta a rivedere profondamente l'impostazione che contraddistingue il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

In particolare, la riforma interviene su cinque versanti:

a) estende e ridefinisce le competenze esclusive dello Stato. Così, in concreto, si riportano in capo allo Stato varie materie, a partire da quelle la cui collocazione tra le competenze concorrenti o, persino, tra le materie "residuali"

aveva sollevato da tempo obiezioni di fondo e difficoltà applicative (dalla produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia alla tutela e sicurezza sul lavoro, dall'ordinamento delle professioni all'ordinamento della comunicazione). In questo contesto, tra l'altro, mutano le competenze statali relative alla disciplina del governo locale, ora estese – oltre che a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali – all'ordinamento di Comuni e Città metropolitane<sup>1</sup>, nonché alla “disposizioni di principio” sulle forme associative dei Comuni. Nelle disposizioni finali, poi, si aggiunge (art. 40, quarto comma) che allo Stato è riservata anche la definizione dei “profili ordinamentali generali” concernenti gli enti di area vasta, mentre le ulteriori disposizioni in materia saranno adottate dalle Regioni;

b) elimina le competenze concorrenti, riferite dal testo del 2001 ad un ambito assai esteso di materie, generando una diffusa impressione di incertezza di ruoli e di tensioni facilmente suscettibili di sfociare in conflitti (v. infra). Questa eliminazione, tuttavia, non comporta la scomparsa di ogni area di compresenza di fonti statali e fonti regionali: non solo perché si mantengono le competenze statali “trasversali”, ma perché compaiono nuove aree di competenza statale esclusiva ma “attenuata”, essendo circoscritta alla emanazione di “disposizioni generali e comuni” (o di “disposizioni di principio”, “profili ordinamentali generali”, ecc.);

c) individua le competenze delle Regioni non solo in via residuale, innominata, ma mediante una esplicita indicazione di ambiti ad esse riservati, particolarmente in ordine a profili programmatori e organizzativi (cfr., ad esempio, i riferimenti ai servizi sanitari e sociali, ai servizi alle imprese e alla formazione professionale, al turismo), a compiti di promozione (come avviene per lo sviluppo economico locale, il diritto allo studio, i beni ambientali, culturali e paesaggistici), anche in riferimento alla dimensione del territorio e degli interessi coinvolti (cfr., ad esempio, la delimitazione all'interesse regionale la disciplina delle attività culturali);

---

<sup>1</sup> Il testo vigente si riferisce, come è noto, anche alle Province, i riferimenti alle quali sono ora soppressi nel testo di riforma.

d) introduce una clausola unitaria (c.d. di supremazia), che consente alla legge dello Stato di intervenire eccezionalmente nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda “la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale” (art. 117, quarto comma). All’attuazione di questa clausola si collega uno specifico procedimento a ruolo “rinforzato” del Senato (considerato che la Camera può non conformarsi alle modifiche eventualmente proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti soltanto deliberando, a sua volta, a maggioranza assoluta: art. 70, quarto comma);

e) ridefinisce gli ambiti in cui è ammissibile il riconoscimento a singole Regioni di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, rendendo facoltativa la richiesta della Regione interessata e subordinandone comunque la realizzazione alla condizione che quest’ultima si trovi in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio (art. 116, terzo comma).

Le novità sono, dunque, assai rilevanti; e opportunamente, dunque, sono espressamente fatte salve le vigenti leggi regionali, sino all’adozione delle nuove leggi statali adottate ai sensi dell’art. 117, secondo comma (art. 39).

## *2. Un nuovo equilibrio tra istanze unitarie e istanze territoriali: le disposizioni generali e comuni*

In questo nuovo disegno, centrale mi pare la conformazione delle competenze statali ora definite in relazione all’adozione di “disposizioni generali e comuni”: clausola che si applica, del resto, a materie centrali per lo sviluppo sociale del Paese e, specificamente, per il ruolo sostanziale da attribuire alle Regioni, quali la tutela della salute, le politiche sociali e la sicurezza alimentare (art. 117, secondo comma, lett. m), l’istruzione (lett. n), la formazione professionale (lett.o), le attività culturali e il turismo (lett. s), il governo del territorio (lett. u).

In larga misura, si tratta di ambiti sino ad ora demandati (anche prima della riforma del 2001) alla legislazione concorrente, e dunque tendenzialmente retti dalla

distinzione tra principi fondamentali, riservati allo Stato, e disposizioni di dettaglio, spettanti alle Regioni.

L'interpretazione di contenuti e caratteristiche di queste "disposizioni generali e comuni", rispetto al sistema delle competenze concorrenti, risulta, determinante, dunque, per definire in concreto i nuovi equilibri del sistema ed i termini del suo possibile funzionamento.

In effetti, la formulazione ora introdotta non riprende affatto, a mio avviso, in veste nuova i precedenti rapporti; ed ogni tendenza a letture "continuiste" non coglie la sostanza della novità. La legislazione concorrente "all'italiana" si presenta concettualmente caratterizzata dalla riserva al legislatore statale dei (soli) principi fondamentali, che si esprimono in "norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale ...non esauriscono in se stesse la loro operatività", essendo necessaria "per la loro attuazione, e non già per la loro semplice esecuzione, dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi" (così, tra le tante, Corte cost., sent. n. 200/2009).

A questa precisa interazione tra principi fondamentali, riservati allo Stato, e ulteriori disposizioni delle Regioni, volte ad adeguare l'attuazione di quei principi alle specifiche realtà territoriali, del resto, l'Assemblea costituente ripose l'aspettativa di un ampio e complessivo rinnovamento dell'ordinamento, basato su una serie di leggi contenenti i principi fondamentali che, nella ottimistica previsione della IX disposizione transitoria della Costituzione, avrebbe dovuto realizzarsi entro tre anni, consentendo quindi ai legislatori regionali di completare la disciplina, materia per materia.

Non è necessario, credo, richiamare qui la distanza che ha separato l'esperienza da questo originario disegno. Merita sottolineare ancora, piuttosto, come i principi abbiano ampiamente operato, piuttosto che come fattore di innovazione dell'ordinamento, come semplici parametri di legittimità (peraltro spesso incerto e

instabile) delle leggi regionali; e come, in questo modo, si siano riversate sulla Corte costituzionale opzioni costituzionalmente riservate al Parlamento, nella individuazione delle norme-principio (scelte che, osservava Crisafulli, implicano sempre un giudizio di valore). E se certamente, la Corte – pur non senza oscillazioni, contraddizioni e revirement - ha svolto un lavoro complesso e meritorio di soluzione della massa di controversie che ne sono derivate, è mancata quella organicità di disegno e di innovatività di sistema che solo una attenta azione del legislatore avrebbe potuto conseguire.

Ora, rispetto alla tendenziale rigidità della dicotomia principio/dettaglio, la riforma costituzionale apre una nuova modalità di coesistenza, nell'ambito di una serie (assai rilevante, come si è accennato) di materie, tra fonti statali e fonti regionali; secondo una formula molto più flessibile, che consente di modulare il rapporto tra i due livelli di disciplina a seconda delle esigenze che di volta in volta si manifestino, in una valutazione concreta delle caratteristiche e delle esigenze della materia trattata, del contesto storico, delle implicazioni sociali ed economiche.

Così, in sostanza, le “disposizioni generali e comuni” possono concretarsi in:

a) una disciplina (o parte di disciplina) che traccia un assetto uniforme a livello nazionale, senza richiedere ulteriori svolgimenti normativi da parte delle Regioni. Si tratta, in sostanza, di quei contenuti cui la Corte costituzionale ha fatto riferimento a proposito delle “norme generali” sull'istruzione riservate alla competenza esclusiva dello Stato dalla vigente lett. n) dell'art. 117, secondo comma: affermando, appunto, che esse, sorrette da esigenze unitarie come i principi fondamentali, differiscono da questi ultimi precisamente per il fatto di poter esaurire in se stesse la loro operatività, senza necessariamente informare norme ulteriori (cfr., in particolare, la già richiamata sent. n. 200/2009, o la precedente 279/2005);

b) una disciplina (o parte di disciplina) volta, invece, a stabilire obiettivi, criteri, direttive che costituiscono orientamenti generali per i legislatori regionali, chiamati a svilupparli traducendoli in discipline puntuali adeguati alle esigenze dei rispettivi territori;

c) una disciplina (o parte di disciplina) tendente ad introdurre parametri o standard generali, ma consentendo alle Regioni di correggerli in senso migliorativo. Così, in sintonia con principi europei che ammettono deroghe a maggior tutela dei valori perseguiti, può configurarsi in una molteplice serie di ipotesi una determinazione di soglie in vario senso modificabili dalle leggi regionali<sup>2</sup>.

d) una disciplina (o parte di disciplina) composta da norme cedevoli, applicabili laddove e sino a quando non venga adottata una diversa disciplina regionale<sup>3</sup>.

In questi termini, l'assetto delle competenze configurato dalla riforma, può tradursi in una disciplina di estensione ed intensità variabili, a seconda delle caratteristiche di ciascun intervento normativo, plasmabile in termini alquanto differenziati in relazione alle concrete esigenze ed agli interessi pubblici (nazionali e territoriali) concretamente coinvolti.

In larga misura, gli equilibri tra i vari elementi coinvolti non corrisponde più a parametri di legittimità, sovraccaricando il compito della Corte costituzionale; ma a opzioni dinamiche spettanti alla ponderazione di interessi propria del legislatore. Certo, la Corte rimane il compito di valutare se le norme adottate non invadano

---

<sup>2</sup> Si pensi ai casi di limiti di esposizione, obiettivi di qualità, soglie di attenzione, distanze di rispetto modificabili in senso restrittivo o ampliativo ai fini di miglior protezione dei valori perseguiti. Nell'esperienza passata (anche antecedente alla riforma del 2001), questioni di questo tipo sono state portate sotto diversi profili all'attenzione della Corte costituzionale, con vari esiti: cfr., ad es., le sent. nn. 382/1999, 407/2002, 103/2006; negando, in qualche importante pronuncia (n. 331/2003), l'esistenza di un principio che consenta alle Regioni, in via generale, di derogare in senso migliorativo criteri e standard stabiliti dalla legge statale.

<sup>3</sup> Si ricordi che, dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, si è autorevolmente negata la ammissibilità di ogni intervento dello Stato volto ad adottare, in materie concorrenti, normative di dettaglio, anche qualificandole come cedevoli rispetto a sopravvenienti discipline regionali. Cfr. Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, par. 31 gennaio 2005, n.11996/04, in riferimento a Corte cost., sent. n. 282/2002, ove si afferma che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina". Affermazione, questa, peraltro attenuata dalla impostazione adottata in pronunce successive: v., anzitutto, la nota sent. n. 303/2003.

ambiti spettanti ad altro livello legislativo (se leggi regionali non occupino spazi rientranti nelle competenze esclusive dello Stato, o se leggi statali non pervadano ambiti riservati – ora, in certa misura, in termini espliciti – alle Regioni); e certamente mantiene il compito di valutare se le scelte compiute non violino criteri di proporzionalità e ragionevolezza (cfr. Corte cost., sent. n. 10/2010).

Ma la fondamentale modulazione, materia per materia, dei contenuti e della incisività delle “disposizioni generali e comuni” rientra pienamente nelle valutazioni del Parlamento, e nella sua capacità di trovare, materia per materia, disciplina per disciplina, un adeguato bilanciamento tra istanze unitarie e istanze territoriali, graduando il grado di densità e minuziosità della normativa statale, tra una ampia gamma di (legittime) opzioni.

### *3. Il ruolo del Senato, tra istanze unitarie e istanze territoriali*

In questo contesto, centrale si presenta, dunque, il ruolo che sarà esercitato dal Senato.

Tutto l’impianto della riforma si regge su un equilibrio tra una ridefinizione del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni e l’affidamento al Senato del ruolo di rappresentare le istituzioni territoriali.

I due elementi sono strettamente connessi: soltanto se il Senato sarà in grado di esercitare efficacemente questo ruolo, potrà risultare adeguato il bilanciamento tra istanze unitarie e istanze dei territori; soltanto la effettiva partecipazione delle autonomie ai processi di adozione delle regole unificanti, rende equo e accettabile il ridimensionamento degli spazi di autonoma normazione in capo alle Regioni.

Fondamentale risulta, dunque, che il Senato svolga con incisività le funzioni che gli sono affidate: non solo in relazione ai compiti di raccordo (tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, tra tutti questi e l’Unione europea), di partecipazione a decisioni (in particolare: dirette alla formazione e attuazione degli atti e delle politiche dell’Unione europea), di valutazione (delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni) di verifica (dell’impatto delle

politiche europee sui territori; dell'attuazione delle leggi dello Stato), ma anche e anzitutto in relazione al concorso all'esercizio della funzione legislativa.

In questo senso, rivestono grande importanza i casi in cui questa funzione è esercitata collettivamente dalle due Camere; tra i quali, oltre alle leggi costituzionali, meritano attenzione le varie normative che riguardano le autonomie (legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; ordinamento di Roma capitale; ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni; ecc.).

Indispensabile, del resto, è che il Senato sia in grado di partecipare con efficacia ai procedimenti in cui la Camera si pronuncia in via definitiva; procedimenti in cui rientrano aspetti fondamentali per le autonomie, dalle disposizioni generali e comuni nelle materie più rilevanti per le loro attività ai bilanci ed ai provvedimenti finanziari, sino (pur con procedimento rinforzato) agli interventi a tutela dell'unità giuridica ed economica o dell'interesse nazionale. Certo, in questi casi l'intervento del Senato (oltre che generalmente eventuale) consiste nella possibilità di adottare proposte di modificazione di un testo che ha già un sua impostazione e definizione; ma nonostante questo, e nonostante la ristrettezza dei tempi, il Senato deve essere posto nelle condizioni di intervenire con competenza, tempestività e autorevolezza.

Su questo versante, saranno determinanti scelte spettanti agli attori politici e ai partiti, nonché agli atteggiamenti che assumeranno i nuovi senatori (che dovranno essere consapevoli della importante responsabilità che il testo costituzionale consegna loro, cogliendo le necessarie discontinuità rispetto alle prassi consolidate, utilizzando tutti gli spazi di flessibilità, evitando le inutili pervasività delle discipline statali); ma un compito tutt'altro che trascurabile dovrà essere svolto dalle regole da adottare in ordine alla composizione ed al funzionamento del Senato.

Il riferimento è, anzitutto, alla legge (bicamerale) sulla elezione dei senatori tra consiglieri regionali e sindaci, precisando anche le modalità secondo cui verrà data attuazione al principio secondo cui questa elezione è effettuata "in conformità alle

scelte espresse dagli elettori” (art. 57, quinto comma). Le soluzioni adottabili sono varie; ma qualunque modalità si adotti, deve – a mio avviso – tendere ad assicurare il massimo prestigio e la migliore capacità di influenza al Senato. In effetti, è difficile immaginare che questo possa esercitare un ruolo incisivo se non includerà le figure più autorevoli, a partire<sup>4</sup> dagli stessi presidenti delle Regioni e dai sindaci delle città di maggiore rilievo<sup>5</sup>.

Per altro verso, importante sarà anche la disciplina sulla organizzazione e sul funzionamento del Senato da stabilire nel regolamento. Che dovrà evitare, credo, di ripetere moduli tipici dei regolamenti parlamentari cui eravamo abituati, tendendo ad assetti e procedimenti che valorizzino logiche territoriali rispetto a quelle più propriamente politiche.

D'altronde, se l'intervento del Senato si svolge generalmente soltanto in seconda battuta, in relazione a testi già approvati dalla Camera, non mancano elementi che fanno pensare alla possibilità di un ruolo anche proattivo, di impulso e di iniziativa.

Così, è da rilevare ai senatori, così come ai deputati, continua ad appartenere – in base al non modificato primo comma dell'art. 71 – l'iniziativa delle leggi bicamerali; iniziativa che, a parte il caso delle leggi bicamerali, si presenta, asimmetricamente, alla Camera (art. 72, secondo comma), dove seguirà le normali procedure.

Nei confronti dell'altro ramo del Parlamento, peraltro, il Senato dispone di un mezzo di impulso più incisivo; potendo, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, richiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. Esame cui la Camera stessa deve provvedere in tempi certi, essendo tenuta a pronunciarsi entro sei mesi (art. 71, secondo comma). Si tratta,

---

<sup>4</sup> ...nonostante qualche opinione in senso diverso.

<sup>5</sup> Si consideri anche che un Senato poco autorevole difficilmente potrebbe evitare di trovarsi in posizione (quanto meno politicamente) secondaria rispetto al ruolo svolto dalle Conferenze; che – composte dai presidenti delle Regioni e da una importante rappresentanza di sindaci – sembrano destinate, almeno secondo una diffusa opinione, a permanere anche nel nuovo contesto; ma che sarebbe difficile limitare ad un ruolo essenzialmente amministrativo e operativo, laddove il Senato non fosse sufficientemente autorevole.

anche in questo caso, di uno strumento del tutto nuovo<sup>6</sup>, di cui non è facile prevedere l'efficacia; ma un Senato attivamente propulsivo potrebbe dare avvio, per questa strada, a dinamiche interessanti, anche dando una opportuna impostazione alle disposizioni generali e comuni.

D'altronde, nel nuovo quadro contraddistinto dalla presenza di un Senato composto in larga misura da consiglieri regionali, è possibile che trovi occasione di rivitalizzazione l'iniziativa legislativa attribuita al consiglio regionale dall'art. 121 Cost.; dando qualche esito ad un dialogo tra legislatori regionali e legislatore nazionale sin qui rimasto sulla carta.

#### *4. Prospettive delle forme e condizioni particolari di autonomia*

Se nella riforma del 2001, la possibilità di un regionalismo asimmetrico (o “a velocità variabile” – aperta dal terzo comma dell'art. 116 - aveva sollevato particolare interesse, l'esperienza sin qui sviluppata ha deluso ogni aspettativa: limitandosi a produrre, nell'arco, di quindici anni, soltanto qualche progetto (da parte di Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte), che non ha avuto alcun seguito; nonché una previsione nella legge sul “federalismo fiscale”, volta a precisare che le leggi che attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, provvedono all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie (l. n. 42 del 2009, art. 14, secondo comma).

Ora, la riforma rivede l'istituto: per circoscriverne l'ambito (in precedenza esteso, tra l'altro, a tutte le materie attribuite alla competenza concorrente); per facilitarne l'avvio, rendendo facoltativa l'iniziativa della Regione interessata (anche su richiesta, ma non necessariamente su richiesta); per subordinarne l'ammissibilità a rigorosi presupposti finanziari (in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese

---

<sup>6</sup> ...di cui il Regolamento del Senato dovrà disciplinare le modalità.

del bilancio della Regione<sup>7</sup>; per consentirne l'utilizzazione alle stesse Regioni a statuto speciale (art. 39, terzo comma).

Anche in questo caso, non è facile prevedere gli effetti delle modifiche introdotte; che pare delineare una nuova dinamica, nell'utilizzazione del regionalismo differenziato. Significativamente, del resto, l'originario d.d.l. governativo prevedeva che la legge dello Stato potesse delegare ad una o più Regioni l'esercizio della funzione legislativa, disciplinando parallelamente le funzioni amministrative e i profili finanziari, in base agli artt. 118 e 119 Cost.

In effetti, pur in maniera meno esplicita, la nuova versione dell'art. 116 sembra aprire prospettive di un disegno di decentramento differenziato su impulso del centro, e non più necessariamente su istanza delle varie Regioni; anche se permane – giustamente – la necessità dell'assenso, espresso tramite intesa, delle Regioni interessate. Questo disegno, del resto, può incentrarsi sulle funzioni amministrative, piuttosto che su quelle legislative; come sembrano indicare, in buona misura, i progetti sin qui elaborati, e come sottolinea l'attenzione ai profili finanziari.

### *5. Qualche considerazione*

Dalle note qui delineate, emerge dunque come la riforma costituzionale sia in grado di introdurre, nel sistema delle istituzioni territoriali, una inedita flessibilità.

In certa misura, crescono i poteri unificanti, quei poteri volti a garantire gli interessi non suscettibili di frazionamento. Ma i poteri riportati al centro vengono ad essere modulati, materia per materia, alla ricerca di nuovi equilibri tra uniformità e differenziazione, di diverse forme di bilanciamento tra interessi unitari e interessi territoriali. Secondo procedimenti che coinvolgono le autonomie, anzitutto mediante il ruolo del Senato che le rappresenta.

---

<sup>7</sup> La lettera del nuovo art. 116 sembra far riferimento ad una esigenza di equilibrio di bilancio nel momento in cui le forme e condizioni particolari di autonomia vengono attribuite; ma è possibile interpretare la disposizione nel senso che questo equilibrio deve essere mantenuto in seguito, eventualmente consentendo interventi da parte dello Stato, legittimato, in caso contrario, a sospendere o revocare le condizioni attribuite.

Le istituzioni territoriali cedono parte dei propri poteri e rinunciano a parte delle proprie tutele; ma acquisiscono, nel contempo, inedite capacità di partecipazione, al massimo livello, alla elaborazione e approvazione delle regole unificanti. Ad una autonomia congegnata prevalentemente come separatezza e tutela costituzionale dei propri ambiti di competenza, subentra una autonomia modulata come integrazione, come capacità di incidere sulla concreta definizione delle norme che esprimono l'unità dell'ordinamento.

E' un impianto dinamico, che tende a superare il sovraccarico sulla giustizia costituzionale di opzioni che devono trovare altrove la propria composizione; che tende a conseguire la funzionalità che sino ad ora è mancata; che tende a contemperare l'esigenza di trovare sedi e modi di identificare valori e criteri unitari e l'esigenza di variarne l'attuazione, consentendo alle autonomie di tenere conto delle diverse realtà territoriali, sociali, economiche. Gli obiettivi sono ambiziosi, e il loro conseguimento non è scontato, e la riforma richiede una efficace attuazione, da parte di tutti gli attori, istituzionali e politici, nazionali e locali.

Ma il sistema, in questi termini, può conseguire la funzionalità che sino ad ora è mancata.