

Relazione convegno 4-5 dicembre 2014

Buonasera a tutti, grazie Prof. D'Atena.

Le analisi e le considerazioni che mi accingerò ad apportare alla discussione, senza alcuna pretesa di esaustività e prendendo atto del lungo dibattito dottrinale su un tema così complesso, cercano di fornire una chiave di lettura sia sul ruolo del sistema delle Conferenze (verticali e orizzontali) quando si occupano di produzione legislativa europea e di atti di programmazione europea sia sulla ratio della oramai celebre "sessione comunitaria", diventata "sessione europea" con la legge n. 234/2012, prevista e disciplinata per la Conferenza Stato-Regioni e per la Conferenza Stato- Città ed autonomie locali.

La tesi è sinteticamente questa: il sistema delle conferenze in funzione europea, cioè l'insieme delle sedi di raccordo e delle procedure che governano queste sedi in materie europee, diventa lo strumento principale dell'ordinamento repubblicano - a Costituzione invariata - da un lato, per rispondere alla necessità di governare le relazioni, in senso ascendente e in senso discendente, tra la normativa europea e la distribuzione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative qui in Italia, dall'altro e in maniera strettamente collegata al punto precedente, per garantire alle Regioni di partecipare attivamente al processo decisionale e attuativo della legislazione europea.

Le domande, quindi, a cui tento di rispondere sono essenzialmente due: 1) La prima è se la costruzione del sistema dei raccordi, i loro principi, i loro strumenti, le loro procedure sono adatte a garantire il rispetto del dettato costituzionale sulle competenze legislative e sulle funzioni amministrative quando la Repubblica (cioè lo Stato, le Regioni e gli enti locali) partecipa alla formazione della normativa europea e la attua; 2) La seconda è se e come la disciplina del sistema delle Conferenze può essere riformata per garantire il rispetto della Costituzione e per migliorare la partecipazione delle Regioni all'integrazione europea.

La disciplina del sistema delle conferenze in funzione europea è chiamata, inevitabilmente, a trovare un equilibrio tra due gruppi di principi, che trovano il loro punto di incontro nelle dinamiche che caratterizzano il sistema delle conferenze: da un lato, i principi costituzionali del Titolo V e, dall'altro, i principi inerenti la partecipazione della Repubblica alla formazione e attuazione del diritto europeo.

Da un lato: 1) il principio autonomistico dell'art. 5, secondo cui «La Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali» e che «adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»; 2) il principio di equiordinazione dell'art. 114 della Cost., secondo cui le Regioni, non solo costituiscono la Repubblica insieme allo Stato e agli enti locali, ma hanno pari dignità, pari autonomia degli altri enti costitutivi, compreso lo Stato; 3) il principio della separazione delle competenze legislative, con una residuale e generale riserva legislativa alle Regioni (ex art. 117 della Cost.); 4) Infine, il principio della leale collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica, principio presente in Costituzione, ma circoscritto al potere sostitutivo ex art. 120, generalizzato dalla giurisprudenza costituzionale prima della riforma del Titolo V ricavandolo all'art. 5 della Cost., che esplode con le prime pronunce post-riforma della Corte in quanto tanto più c'è separazione delle competenze tanto più diventa centrale e necessario il principio e che, nonostante imploda nelle sentenze degli ultimi anni, comunque resta centralissimo nell'attuale assetto costituzionale.

Dall'altro: 1) Il principio dell'indifferenza dell'ordinamento europeo rispetto alla distribuzione delle competenze legislative e amministrative negli Stati membri. Un'indifferenza che nonostante le modifiche dei Trattati apportati con il Trattato di Lisbona, nei fatti, permane e che

può diventare uno strumento di unità o di autonomia a seconda dell'interpretazione e dell'utilizzo che concretamente se ne fa; 2) il principio dell'unitarietà della posizione italiana nelle istituzioni europee, che alcune sentenze della Corte Costituzionale (in particolare la sent. n. 378/2007 e 151/2011, che si rifà alla precedente) sembrano darne un'interpretazione ora molto appiattita sulla posizione dello Stato, ora appiattita su dinamiche procedurali - rifacendosi al comma 5 dell'art. 117, che stabilisce che le procedure della partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni europee sono di competenza legislativa statale – che spostano la valutazione del binomio unità-autonomia sulla disciplina concreta di queste procedure; 3) il principio della responsabilità ultima dello Stato dovuto all'inadempimento degli altri enti costitutivi della Repubblica nell'applicazione della legislazione europea e il seguente potere sostitutivo preventivo ex art. 117, comma 5 e sostitutivo ex art. 120 Cost., che da un possibile inadempimento, da un lato, e un fattivo inadempimento, dall'altro, vengono legittimati.

Due insiemi di principi che sembrano andare in una direzione opposta: di autonomia il primo, con i principi del Titolo V che sanciscono una “centralità” regionale, di unità il secondo, con i principi sulla partecipazione delle Regioni all'Unione europea. Un binomio, quello tra unità e autonomia, che necessita di un punto di equilibrio nel nostro ordinamento e in particolare quando ci occupiamo di materie europee. Una necessità, peraltro, comune a tutti gli ordinamenti europei di stampo federale o regionale: basti pensare alla Spagna, alla Germania e all'Austria. Tutti Paesi che hanno dovuto adattare il proprio ordinamento alla crescita delle competenze legislative dell'Unione europea in materie di competenza regionale, all'attuazione del principio della posizione unitaria, del principio della responsabilità dello Stato sul rispetto degli obblighi europei e del conseguente potere sostitutivo.

Tornando all'Italia, l'equilibrio possibile nel nostro ordinamento, allora, qual'è? La disciplina del sistema delle conferenze in funzione europea: 1) nella fase ascendente che in essa si struttura, deve garantire la definizione di una posizione unitaria, rispettando così il principio di unitarietà della posizione italiana, che però deve essere declinata affinché sia la posizione della Repubblica (dello Stato e delle Regioni) - nelle materie legislative esclusive dello Stato e concorrenti - e delle Regioni nelle materie di esclusiva competenza legislativa regionale, nel rispetto dei principi di autonomia, di equiordinazione di tutti i livelli di governo e del principio di leale collaborazione; 2) nella fase discendente che passa dalle Conferenze, allo stesso modo, questo equilibrio deve garantire un'attuazione repubblicana della normativa europea, che rispetti, cioè, la distribuzione delle competenze sia a livello legislativo (si pensi alla definizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente o alle materie trasversali o alle materie in cui si decide di intervenire con l'art. 117, co. 5 Cost.) sia a livello amministrativo (si pensi agli atti di programmazione di determinate politiche europee o agli atti e ai procedimenti che interessano diversi livelli amministrativi che necessitano di cooperazione paritaria o di un raccordo verticale funzionale), lasciando all'attuazione regionale le norme europee che ricadono nelle materie di esclusiva competenza regionale (anche con un potere sostitutivo preventivo come quello dell'art. 117, co. 5, che sostanzialmente giustifica una legislazione statale cedevole per evitare il rischio di inadempimento delle Regioni) e al raccordo Regioni-enti locali l'attuazione amministrativa che ne consegue.

Questo, mi pare, un equilibrio rispettoso del dettato costituzionale e facilitatore dell'emersione della posizione delle Regioni all'interno del rapporto con il livello europeo. L'art. 117, comma 5 della Cost., a cui facevo riferimento in più occasioni poc'anzi, afferma, testualmente, che «le Regioni e le Province autonome partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». La Corte costituzionale con la sent. n. 239/2004 aveva già provveduto a chiarire, dopo un'iniziale incertezza dovuta al

cattivo dispositivo normativo, che le leggi dello Stato avrebbero dovuto non solo disciplinare le procedure per utilizzare il potere sostitutivo in caso di inadempimento (che, tra l'altro, è preventivo a differenza del potere sostitutivo dell'art. 120 Cost.), ma avrebbe dovuto disciplinare anche le procedure di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente delle norme europee.

Si capisce come, quindi, questo equilibrio tra unità e autonomia passi dalla capacità della legislazione statale sulle procedure di partecipazione delle Regioni all'Unione europea attraverso il sistema delle Conferenze, di tradurlo concretamente.

Allora ci si pone la domanda se l'attuale disciplina dell'organizzazione, degli strumenti e delle procedure del sistema delle Conferenze in funzione europea, cioè le disposizioni normative della legge n. 234/2012 in combinato disposto con le altre norme che riguardano le Conferenze come il d.lgs. n. 281/1997, sia adeguata a perseguire questi obiettivi.

Premettendo che non mi soffermerò volutamente sulle sedi di raccordo dove ci sono solo o anche le autonomie locali, per questioni di tempo, per disciplina dell'organizzazione intendo la disciplina che individua le sedi di raccordo e i loro compiti.

La sede di raccordo per eccellenza – se si esclude la Commissione parlamentare sulle questioni regionali - tra lo Stato e le Regioni disciplinata dal nostro ordinamento, con il d.lgs. n. 281/1997, è la Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza, come è già noto è una sede di raccordo con una composizione mista (statale e regionale), incardinata all'interno della Presidenza del Consiglio, che, sia in funzione repubblicana che in funzione europea, svolge funzioni di coinvolgimento, più o meno intenso delle amministrazioni regionali (e non delle assemblee elettive regionali), nel processo decisionale nazionale ed europeo e nella successiva attuazione.

Nella legge n. 234/2012, infatti, la Conferenza Stato-Regioni è indicata come la sede principale in cui le Regioni, attraverso gli strumenti delineati dal d.lgs. n. 281/1997 (intese, accordi e pareri) e attraverso le procedure della stessa legge n. 234/2012 (nella “sessione europea”), contribuiscono alla formazione della posizione unitaria della Repubblica e all'attuazione delle norme europee nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, nelle materie trasversali, nelle materie concorrenti, ma anche nelle materie di esclusiva competenza delle Regioni stesse.

La legge n. 234/2012 fa riferimento all'interno del proprio dispositivo ad altre due Conferenze, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome - sede di raccordo orizzontale tra gli esecutivi regionali - e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome - sede di raccordo orizzontale tra i Parlamenti regionali – che, invece, non sono state istituite per legge, ma sono frutto di un accordo politico tra gli esecutivi regionali il primo e tra le assemblee legislative regionali il secondo, di cui la legislazione si limita a prenderne atto.

Nella legge n. 234/2012 hanno un ruolo fondamentalmente marginale: 1) sono utilizzati come collegamento informativo tra il Governo e le Regioni e le Assemblee legislative (si pensi, per esempio, alle relazioni del governo sui flussi finanziari con l'Unione europea, ex art. 16 o alla trasmissione dei progetti di legge europea ex art. 24, co.1); 2) hanno poteri di nomina in merito ai rappresentanti del Comitato delle Regioni ex art. 27; 3) Sono coinvolte nei procedimenti legislativi e negli sedi di raccordo dell'amministrazione statale (si pensi al fatto che la Conferenza dei Parlamenti regionali può partecipare, con osservazioni, alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà del Parlamento della Repubblica o partecipa, come osservatore, al Comitato tecnico di valutazione, se si parla di materie che interessano le Regioni, mentre la Conferenza dei Presidenti delle Regioni partecipa alle riunioni del CIAE con il proprio presidente quando si discute di materie di interesse delle Regioni).

Il loro coinvolgimento è abbastanza limitato, nonostante siano, tra le Conferenze presenti nel nostro ordinamento, quelle che più di tutte sono portatrici delle istanze regionali (sia assembleari che degli esecutivi). La disciplina normativa della legge n. 234/2012 privilegia la Conferenza Stato-Regioni come sede di raccordo. Una sede che certamente è ottimale quando la posizione italiana coincide con la posizione della Repubblica nel suo insieme (nelle materie trasversali, nelle materie concorrenti) e è ottimale anche quando l'attuazione deve vedere partecipi tutti gli enti che compongono la Repubblica (quando c'è bisogno di un raccordo amministrativo verticale nelle materie di competenza dello Stato o di una cooperazione amministrativa paritetica), ma che si rivela poco adatta non solo alla formazione della posizione italiana quando essa coincide con la posizione delle Regioni (nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni) e quando l'attuazione è regionale, ma ancor di più quando essa coincide con la posizione di un gruppo di Regioni e l'attuazione è concretamente demandata a questo gruppo di Regioni. La posizione italiana su queste materie, così costruita, non rispecchia a fondo l'autonomia delle Regioni perché essa risulta mediata, compromissoria dopo il confronto con lo Stato, anziché essere autonomamente delineata dalle Regioni.

Passando alla previsioni normative sugli strumenti che possono essere utilizzati dalle Regioni all'interno della Conferenza Stato-Regioni, la legge n. 234/2012 richiama gli strumenti classici disciplinati dal d.lgs. n. 281/1997, in particolare le intese e i pareri (gli accordi in materia europea sono previsti solo per la nomina dei rappresentanti regionali nella delegazione italiana a Bruxelles e per il ricorso dello Stato, nelle materie di competenza esclusiva regionale, alla Corte di Giustizia europea).

Le intese sono previste, secondo l'art. 24 commi 4 e 5, qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni e, anche se il dispositivo normativo non ne parla espressamente, sono previste qualora le Regioni, tramite la Conferenza Stato-Regioni, volessero chiedere al Governo di opporre una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni.

I pareri sono previsti, invece - ex art. 22, co. 2 della legge n. 234/2012 - in tre casi, che sarebbero poi i casi maggioritari: a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni; b) sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; c) sugli schemi dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea.

Durante la fase ascendente, sintetizzando, le Regioni posso intervenire: 1) con delle intese "deboli" su specifici progetti di atti normativi europei in materie di competenza concorrente ed esclusiva delle Regioni; 2) con dei pareri sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione di questi atti e su specifici progetti di atti normativi europei nelle materie del comma 2 dell'art. 117 e nelle materie trasversali.

Durante la fase discendente l'unico strumento è il parere sia che si tratti di attuazione repubblicana, sia che si tratti di attuazione regionale.

Basta leggere la numerosissima dottrina pubblicistica per capire come sia le intese "deboli", che i pareri siano degli strumenti pensati, costruiti ed utilizzati per soddisfare, piuttosto, un'esigenza di mera partecipazione delle Regioni ad un processo decisionale che possiamo definire come prettamente "statale", che una reale esigenza autonomistica, che, invece, si impone dopo la riforma. È un problema annoso, che riguarda in generale la disciplina delle Conferenze e che si riversa inevitabilmente all'interno dei meccanismi di partecipazione e attuazione della normativa europea, aggravati dalle procedure temporaneamente molto strette, come vedremo tra poco, e dalla tendenza ad appiattire la posizione italiana su quella del Governo.

Per la disciplina sulle procedure, l'analisi sarà molto più breve perché le procedure non sono disciplinate in maniera strutturata, ma la legge n. 234/2012 fa quattro cose: costituisce una sessione speciale, regola il raccordo informativo, stabilisce tempistiche procedurali ed esplica meglio l'art. 117 co. 5 Cost..

Sulla sessione speciale, la legge n. 234/2012 prevede che almeno ogni quattro mesi sia convocata dal Presidente del Consiglio o su richiesta delle Regioni la cosiddetta "sessione europea" della Conferenza Stato-Regioni. L'art. 22, comma 1 esplica anche qual'è la ratio di questa speciale sessione: «raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime». Tralasciando il fatto che le prerogative costituzionali delle Regioni sono considerate come mere «esigenze rappresentate dalle Regioni», la prassi ha nel tempo delegittimato l'esclusività di questa sessione per la trattazione delle questioni europee: molte volte la formazione degli atti europei o la loro attuazione sono discusse nelle ordinarie sessioni della Conferenza Stato-Regioni, anche a causa, evidentemente, di una disciplina procedurale molto scarsa.

Il raccordo informativo è forse l'aspetto maggiormente curato dalla legislazione in questione, considerando che si arriva a coinvolgere, sia nella fase ascendente che nella fase discendente, sostanzialmente tutto il sistema delle Conferenze, anche le Conferenze di raccordo orizzontale. Il vero problema resta l'effettivo livello della qualità ed della pertinenza delle "informazioni qualificate" che, opportunamente selezionate dall'amministrazione centrale, arrivano alle Conferenze prima e alle singole Regioni poi.

Sulla disciplina riguardante la tempistica delle procedure, infine, la dottrina ha ampiamente criticato già in occasione della legge n. 11/2005, abrogata dalla legge 234/2012, i tempi molto rapidi sia per la definizione di un'intesa in Conferenza Stato-Regioni, sia per l'elaborazione di un parere nella Conferenza stessa. Trascorsi 30 giorni dalla convocazione della Conferenza o dalla ricezione delle informazioni, a seconda dei casi, il Governo può procedere senza intesa e senza parere. Una tempistica che, affiancata alla grande quantità di informazioni che la situazione richiede, rende, di fatto, la partecipazione delle Regioni intermittente e poco ragionata. Inoltre, ampia dottrina ha osservato come la natura, positiva o negativa, di gran parte dei pareri dipende da dinamiche che avvengono fuori la Conferenza stessa (in sede governativa di solito), essendo vincolata all'accoglimento o meno di osservazioni e proposte alternative e il cui avveramento, tra l'altro, non viene mai verificato in Conferenza.

Sul potere sostitutivo preventivo ex art. 117, comma 5 della Cost., l'art. 41 della legge n. 234/2012 prevede l'approvazione da parte dello Stato di norme cedevoli nelle materie di competenza delle Regioni per evitare qualsiasi tipologia di inerzia nell'attuazione delle norme europee con un generico richiamo all'obbligo di sottoporre questi provvedimenti ad un preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni

Analizzando in sommi capi, come abbiamo fatto, in particolare la disciplina delle sedi di raccordo, degli strumenti che il sistema delle Conferenze utilizza e delle procedure, ci si accorge che il sistema delle Conferenze in funzione europea, non riesce a garantire il rispetto della distribuzione delle competenze legislative e amministrative che ci siamo dati in Costituzione, non riesce a fare emergere nel processo di formazione della posizione italiana la rilevante autonomia delle Regioni su molte materie, neanche con la novella del 2012. Non riesce a trovare un giusto equilibrio tra quel gruppo di principi a cui facevamo riferimento poc'anzi, tra unità e autonomia. Una disciplina che paga i deficit annosi che la dottrina ha individuato da tempo nel dibattito sulla Conferenza Stato-Regioni e sul principio di leale collaborazione e che sembra assolutamente inglobata nella logica per cui il vero rappresentante della Repubblica è e resta il livello nazionale, relegando le Regioni a meri attori secondari, nonostante una parte non

indifferente della legislazione europea riguarda le materie di competenza esclusiva delle Regioni o le materie concorrenti.

In conclusione, cercando di rispondere alla domanda sul come la disciplina del sistema delle Conferenze in funzione europea possa davvero rispettare il disegno costituzionale e migliorare la partecipazione delle Regioni all'integrazione europea, bisogna ripensare il coinvolgimento delle sedi, bisogna migliorare notevolmente la disciplina degli strumenti della Conferenza Stato-Regioni e, infine, bisogna novellare le procedure utilizzate all'interno delle Conferenze stesse.

In merito alla disciplina delle sedi di raccordo, innanzitutto, non si può che riportare la già dibattuta e condivisa necessità di prevedere in Costituzione: 1) il principio di leale collaborazione in maniera generalizzata, non più relegato nell'art. 120 della Cost., e tornando all'interpretazione originaria della Corte costituzionale subito successiva alla riforma, non certo costituzionalizzando l'interpretazione attuale del principio, diventato un principio di raccordo amministrativo e che pone vincoli metodologici e formali, anziché contenutistico-sostanziali; 2) affrontare definitivamente la questione annosa di una Camera delle Regioni o di una costituzionalizzazione delle Conferenze.

In secondo luogo è necessario strutturare maggiormente le Conferenze orizzontali come la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e la Conferenza dei Parlamenti regionali sia organizzativamente che all'interno del procedimento di coinvolgimento delle Regioni nella costruzione della posizione italiana e nell'attuazione della normativa europea.

Sull'aspetto organizzativo bisogna, da un lato, strutturare questi organi per garantire sempre maggiore funzionalità ed efficacia al raccordo interregionale tra gli esecutivi e tra le Assemblee, come in parte la prassi sta già facendo, dall'altro evitare un'eccessiva formalizzazione soprattutto normativa dello strumento.

Sull'aspetto procedimentale: 1) Nella fase ascendente entrambe le Conferenze, collaborando tra loro, dovrebbero essere le uniche a definire la posizione italiana nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, obbligando lo Stato a portarla all'interno delle istituzioni europee o costruendo la delegazione italiana in maniera tale che, quando si discute di materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, sia rappresentata esclusivamente dalle Regioni; 2) Nella fase discendente dovrebbero essere le Conferenze orizzontali che dovrebbero occuparsi dell'eventuale raccordo per l'attuazione normativa in materie di esclusiva competenza delle Regioni, sempre tenendo presente che ogni singola Regione è legittimata ad attuare direttamente nel proprio ordinamento le norme europee e a cercare un raccordo amministrativo con gli enti locali nei Consigli delle Autonomie Locali.

La Conferenza Stato-Regioni dovrebbe costituire solo la sede della costruzione della posizione italiana quando è la posizione della Repubblica, dell'attuazione repubblicana delle norme e degli atti europei e del confronto nell'utilizzo dei poteri sostitutivi ex art. 117, co. 5 e art. 120 Cost..

In merito alla disciplina degli strumenti, anche qui non si può non riportare la necessità, individuata ampiamente in dottrina di tipizzare l'utilizzo degli accordi in Conferenza, delle intese e dei pareri. È necessario, cioè, disciplinare quando deve essere utilizzato uno strumento anziché un altro, soprattutto nei casi più invadenti l'autonomia regionale: si pensi agli strumenti che si dovrebbero utilizzare nei casi di utilizzo del potere sostitutivo ex art. 117, co. 5, di cui l'attuale disciplina non parla. È necessario, inoltre, recuperare la prima interpretazione della giurisprudenza costituzionale sulle intese "forti", anche queste ultimamente ridimensionata dalla Corte costituzionale.

In merito alla disciplina delle procedure bisogna domandarsi come ridare un senso alla sessione europea, che con la disciplina attuale ha perso. Si potrebbe, allora, pensare ad una generale circuito di "sessioni europee" all'interno di tutte le Conferenze, soprattutto orizzontali, in stretta connessione con tutte le sedi di raccordo, centrali e territoriali, (si pensi al CIAE) e con i Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea (auspicabili anche all'interno delle amministrazioni regionali), che darebbe un maggiore senso e consistenza agli ampi adempimenti informativi e di coordinamento che la legge n. 234/2012 prevede.

La disciplina delle procedure dovrebbe, inoltre, non solo prevedere una tempistica di partecipazione molto più tarata sulle esigenze delle autonomie regionali che su quelle del governo, quando si tratta di materie che coinvolgono le Regioni, ma dovrebbe risolvere le ancora persistenti problematiche inerenti la gestione delle Conferenze, la risoluzione del processo di confronto tra lo Stato e le Regioni all'interno della Conferenza stessa, le votazioni per la definizione della posizione regionale. Infine, procedure che garantiscono maggiormente le autonomie in caso di utilizzo del potere sostitutivo preventivo.

Proposte che dovrebbero quantomeno rendere possibile il raggiungimento di un equilibrio tra necessità fortemente e, forse, inevitabilmente unitarie come quelle sottese all'adesione all'Unione europea e previsioni costituzionali fortemente autonomiste e regionaliste. Un equilibrio difficile, quello tra unità e autonomia, ma, riprendendo il titolo della relazione del prof. D'Atena, sempre più ineludibile.

Matteo Falcone