

CARMEN IUVONE

## LA CONFERENZA DI SERVIZI

*1. L'evoluzione dell'istituto nella legislazione statale e regionale*

La conferenza di servizi è stata disciplinata, in via generale, come strumento di accelerazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi caratterizzati da particolare complessità in quanto implicanti una valutazione contestuale di diversi interessi pubblici di competenza di distinte amministrazioni. Si tratta di un modello partecipativo, introdotto inizialmente con alcune normative di settore e poi generalizzato dalla legge generale sul procedimento amministrativo, nel capo relativo alla semplificazione dell'azione amministrativa (art. 14 e ss.).

La sua origine può rinvenirsi, da un punto di vista organizzativo, nell'esigenza di accelerare l'espressione dei consensi delle amministrazioni coinvolte in procedimenti amministrativi complessi i quali a causa dell'assommarsi dei ritardi e delle disfunzioni imputabili ad ogni soggetto partecipante all'iter decisionale, finivano per comportare tempi lunghissimi di realizzazione, contrari ai canoni fondamentali di economicità, efficienza e buona amministrazione, desumibili dall'art. 97 cost. Si tratta, dunque, di un istituto considerato strategico per la semplificazione del procedimento amministrativo poiché consente di concentrare in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte [Bassanini Carbone 2006].

In merito alla natura giuridica dell'istituto, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la conferenza funge non da organo amministrativo collegiale straordinario, bensì da modulo organizzativo e procedimentale in cui l'avviso espresso dalle singole amministrazioni resta pur sempre imputabile alle singole amministrazioni [2].

Come noto, la legge n. 241 del 1990 ha previsto due tipologie di conferenze di servizi: la conferenza istruttoria e quella decisoria. La prima è contemplata dall'art. 14, comma 1, che dispone "qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, l'amministrazione procedente indice, di regola, una conferenza di servizi". Si prevede, in sostanza un dovere di collaborazione tra le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento, limitatamente alla fase istruttoria, in quanto la decisione conclusiva è comunque demandata all'amministrazione competente. Vi è, dunque, un'unica amministrazione competente a decidere (decisione monostrutturata) che con la conferenza acquisisce l'avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura.

La conferenza decisoria, invece, prevede la possibilità di acquisire gli atti di assenso (intese, concerti, nulla osta) delle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento con la rilevante conseguenza che le determinazioni concordate sostituiscono, a tutti gli effetti, gli atti richiesti. È caratterizzata dalla necessità dell'assenso di più amministrazioni che sostituisce le determinazioni delle amministrazioni partecipanti ai fini dell'adozione del provvedimento finale (decisione polistrutturata).

Per ragioni di completezza si ricorda, infine, la conferenza preliminare, già sperimentata settorialmente con la legge sulle opere pubbliche (cd. legge Merloni bis n. 549 del 1995) e con la disciplina dello sportello unico per le attività produttive; ha natura pre-decisoria, nel senso che le amministrazioni esprimono attraverso essa un avviso anticipato, autovincolandosi a non esprimere in seguito ragioni di dissenso che non siano emerse in sede di progetto preliminare, salvo che siano legate a fatti sopravvenuti. Essa svolge un importante ruolo di mediazione tra le esigenze di certezza dei privati e le ragioni della legalità e dell'opportunità amministrativa. Essa è facoltativa per i progetti di particolare complessità, mentre risulta obbligatoria per le opere pubbliche.

Come noto, il legislatore ha più volte ritoccato i meccanismi di funzionamento della conferenza, sia sul piano funzionale che strutturale, in particolare con la legge n. 340 del 2000, legge di semplificazione del 1999 che, sulla base di quanto emerso dalle consultazioni delle parti sociali e delle autonomie locali nell'ambito dell'osservatorio sulle semplificazioni della presidenza del consiglio [3], ha operato una integrale sostituzione degli artt. da 14 a 14 *quater* della legge n. 241, con una nuova disciplina dei dissensi rilevanti e della conseguente decisione in ultima istanza. Da ultimo è poi intervenuta la legge n. 15 del 2005 le cui novità saranno esaminate nel successivo paragrafo.

Per quanto concerne il recepimento dell'istituto nella legislazione regionale occorre preliminarmente rilevare che, successivamente all'emanazione della legge n. 241 del 1990, circa dieci regioni hanno adottato una propria legge sul procedimento e l'istituto oggetto di maggiore attenzione del legislatore regionale è stata proprio la conferenza di servizi. Le norme regionali non hanno, però, in genere definito compiutamente, come sarebbe invece stato necessario, tutti gli aspetti procedurali necessari a garantire una puntuale implementazione dell'istituto e, in molti casi, è stato meramente riprodotto il testo dell'art. 14 della legge n. 241/'90. Solo successivamente, con la legislazione regionale di settore, sono state introdotte alcune peculiarità nella disciplina dell'istituto in relazione anche alle modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000, in particolare di quelle concernenti il superamento del dissenso. In questa sede non è possibile un esame puntuale delle leggi regionali di settore che hanno disciplinato l'istituto della conferenza di servizi stante l'estrema ampiezza e la varietà delle scelte effettuate dal legislatore regionale. In proposito si ricorda l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 465 del 1991, in base al quale il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze; da ciò consegue che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni.

Per una più puntuale applicazione dell'istituto a livello regionale si rinvia ad una recente ricerca condotta dal Fornez e dall'OLI (Osservatorio Legislativo

Interregionale) sull'attuazione a livello regionale degli istituti previsti dalla legge n. 241 del 1990[4] .

## *2. Il problema del superamento del dissenso e i limiti applicativi dell'attuale disciplina.*

Uno dei profili maggiormente problematici della disciplina della conferenza dei servizi decisoria è stato, senza dubbio, da sempre rappresentato dal superamento del dissenso manifestato da una delle amministrazioni partecipanti.

L'originaria disciplina della legge n. 241 era improntata sul principio di unanimità degli assenti alla decisione finale, tanto che la conferenza veniva paralizzata sia nell'eventualità di mancata partecipazione di una P.A. necessaria, sia nell'ipotesi di dissenso manifestato in seno alla conferenza da una P.A. intervenuta con l'obbligo di adottare in alternativa le vie ordinarie.

Tale disciplina è stata oggetto di successive modifiche sulle quali per ragioni di sintesi del presente lavoro non ci si sofferma (legge n. 537 del 1993; legge n. 127 del 1997; legge n. 191 del 1998 ). In particolare, con la legge n. 340 del 2000 sono stati individuati i presupposti giuridici per la formazione del dissenso e le modalità per il relativo superamento chiarendo, in primo luogo, che deve trattarsi di un dissenso propositivo, ossia corredato dalle condizioni per il suo superamento, espresso in conferenza, pertinente all'oggetto della conferenza e congruamente motivato. Invece, per quanto riguarda la disciplina in senso stretto sulla gestione del dissenso, la legge n. 340 ha proposto un più radicale strumento di elisione dei dissensi maturati in conferenza con un meccanismo abilitante l'amministrazione procedente a recepire la posizione maggioritaria espressa in sede di conferenza. La decisione "a maggioranza" ha trovato un limite soltanto in presenza di dissensi espressi in materia di interessi sensibili (paesaggio, ambiente, salute); in questo caso, la decisione veniva rimessa ad un secondo livello di valutazione, ossia al Consiglio dei Ministri integrato, in caso di dissenso regionale, dal presidente della Regione interessata che in ogni caso partecipava senza diritto di voto. Tale criterio non era stato esente da critiche in particolar modo per la difficoltà di considerare tutte le amministrazioni partecipanti allo stesso livello di importanza, in base al noto principio una amministrazione = un voto [Santini].

Sul punto, è intervenuta la legge n. 15 del 2005 con l'intento di adeguare il modulo procedimentale al nuovo assetto costituzionale dei poteri e delle competenze delineato dal vigente nuovo titolo V della parte II della Costituzione e per correggere alcune distorsioni legate al meccanismo maggioritario di decisione finale. In particolare si prevede – contrariamente alla L. n. 340 del 2000 in cui si faceva esplicito riferimento al criterio della maggioranza – che "l'amministrazione procedente adottata la determinazione motivata di conclusione del procedimento valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede" (art. 10, comma 1, lett. f).

Mentre il criterio della maggioranza implica che ad ogni amministrazione partecipante corrisponde un voto, il criterio della prevalenza introdotto dalla legge n. 15 del 2005 consente all'amministrazione procedente di adottare una determinazione di conclusione del procedimento anche a fronte di dissensi emersi in conferenza, ma solo sulla base di una motivazione che tenga conto delle posizioni "prevalenti" espresse in

quella sede, ma non in senso puramente numerico bensì ma con riferimento al potere che ciascuna amministrazione avrebbe di determinarne l'esito. È stato evidenziato che, in tal modo, si realizza un valido compromesso tra le ragioni della semplificazione e le ragioni della legalità [Cerulli Irelli].

Del resto, “ il criterio della maggioranza si era rivelato di difficile applicazione specialmente per la carenza di precisi criteri di conteggio e/o ponderazione dei voti ai fini della formazione delle maggioranze (e anche per la difficoltà di definire *de jure condendo* i criteri stessi); ma anche per la difficoltà di identificare normativamente le amministrazioni legittimate ad intervenire nelle conferenze (con il conseguente rischio che l'amministrazione convocante si trovasse in condizione di poter facilmente preconstituire la maggioranza numerica con un'accorta gestione dell'elenco delle amministrazioni invitate a partecipare” [Bassanini, Carbone].

Inoltre, alcune modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005 incidono, proprio sui meccanismi di superamento del dissenso introducendo un procedimento concertativo incentrato sui meccanismi decisionali delle conferenze intergovernative.

La questione di fondo è così riassumibile. Il richiamato art. 14 quater della legge n. 241 del 1990, come novellato, nel regolare le ipotesi di “dissenso espresso nella conferenza di servizi” prevede che, se il motivato dissenso è manifestato da una amministrazione preposta alla tutela di interessi sensibili (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità), la decisione sia rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni, rispettivamente alla conferenza stato-regioni, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero alla conferenza unificata in casi di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali.

Il successivo comma 3-bis dell'art. 14 quater introduce una nuova ipotesi di dissenso “qualificato”; si prevede che laddove il motivato dissenso sia espresso da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione procedente, entro dieci giorni alla conferenza stato-regioni, se il dissenso verte tra un'amministrazione statale e una regionale o tra amministrazioni regionali, mentre è rimessa alla conferenza unificata in caso di dissenso tra una regione o provincia autonoma e un ente locale.

Una volta verificata la completezza della documentazione inviata a fini istruttori, la decisione è assunta rispettivamente dalla conferenza stato-regioni o dalla conferenza unificata entro trenta giorni, salvo che il presidente della conferenza stessa, valutata la complessità dell'istruttoria, decida di prorogare tali termini per un periodo non superiore a sessanta giorni.

Se entro il termine indicato la conferenza stato-regioni o la conferenza unificata non provvede, la decisione, su iniziativa del ministro per gli affari regionali, è rimessa al Consiglio dei ministri che assume la determinazione sostitutiva nei successivi trenta giorni ovvero, quando verta in materia non attribuita alla competenza statale, alla competente giunta regionale ovvero alle competenti giunte delle province autonome di Trento e Bolzano che assumono la decisione sostitutiva nei successivi trenta giorni.

Si prevede, in sostanza, un meccanismo fondato sulla ricerca del consenso tramite il ricorso alla concertazione nella conferenza stato-regioni o nella conferenza unificata, in tutti i casi in cui entri in gioco la competenza delle regioni e degli enti locali, ma che ha creato alcune difficoltà applicative e secondo alcuni commentatori è sospettabile di illegittimità.

E' apparsa, infatti, curiosa la sostituzione di un'istanza politica nella rappresentazione delle valutazioni espresse in termini di "giudizi tecnici" da amministrazioni che hanno in cura interessi "privilegiati" (ambiente, salute, ecc.), abbassando la soglia di protezione di interessi costituzionalmente protetti con la loro subordinazione agli interessi politici contingenti.

Altresì, si è rilevato che la critica più netta da muoversi al nuovo modello di conferenza di servizi è che "le conferenze sono chiamate ad esprimersi anche nel caso in cui il dissenso non coinvolga amministrazioni statali, ma solo amministrazioni regionali e locali: questo meccanismo ha l'effetto di riportare al centro decisioni che, per propria natura, dovrebbero essere invece mantenute il più possibile vicine al livello di governo in cui è localizzato l'interesse oggetto del procedimento. In altri termini, attraverso il meccanismo delle conferenze il potere decisionale è sottratto ai livelli territoriali tra cui il dissenso si è manifestato e si determina uno spostamento del potere decisionale a livello nazionale, con possibilità di rimettere la decisione all'organo esecutivo regionale solo in via subordinata, in caso di fallimento del metodo concertativo" [Bin 2006].

Il Consiglio di Stato, con il parere n. 7266/05 del 23 agosto 2005, dopo aver esaminato dettagliatamente gli aspetti procedurali relativi alle determinazioni delle Conferenze, ha precisato i caratteri e la natura giuridica del provvedimento conclusivo delle conferenze di servizi. Tale decisione deve necessariamente configurarsi come determinazione conclusiva del procedimento amministrativo, dovendone presentare di conseguenza i relativi elementi, a partire da una adeguata istruttoria e motivazione nel merito della questione oggetto di esame. Infatti, "la decisione potrà in parte concedere e in parte negare le autorizzazioni ed i nulla osta richiesti, non potendo escludersi che il motivato dissenso sia ritenuto soltanto in parte superabile". È evidente che tale interpretazione, strettamente conforme al dato normativo di riferimento, comporta un onere organizzativo per il sistema delle conferenze che da una funzione concertativa e di raccordo di carattere politico si trovano a dover svolgere una funzione amministrativa di carattere tecnico.

La soluzione che è stata profilata dalle regioni in sede di coordinamento istituzionale attiene alla costituzione di un gruppo tecnico costituito dai referenti delle amministrazioni interessate, preposto allo svolgimento della fase istruttoria, avente una rilevanza strategica ai fini dell'adozione della decisione finale. E' stata, dunque, ribadita la centralità della fase istruttoria per l'adozione della decisione conclusiva della conferenza; in tal senso devono necessariamente essere chiamati a far parte del "gruppo tecnico istruttorio" gli enti locali dissenzienti nonché le altre amministrazioni dissenzienti non rappresentate all'interno delle Conferenze.

Come ha, infatti, ribadito il Consiglio di Stato nel richiamato parere "la composizione delle conferenze (stato-regioni ed unificata) chiamate ad assumere le decisioni sostitutive, non può che essere quella istituzionalmente prevista dalla disciplina di settore, con la conseguenza che la rappresentanza di enti e soggetti eventualmente non presenti nella conferenza dovrà essere assunta da soggetti istituzionali che compongono la conferenza (le regioni potranno, ad esempio, assumere la rappresentanza degli interessi degli enti regionali vigilati)".

Da questo passaggio argomentativo si desume chiaramente che la decisione demandata alla conferenza, non può essere considerata una decisione di natura politica in senso stretto, cioè caratterizzata da una piena discrezionalità e insindacabilità, ma è a tutti gli effetti un provvedimento di riesame nel merito di seconda battuta. Da ciò

consegue che tale provvedimento dovrà essere corredato da una puntuale e precisa motivazione in ordine alla valutazione tecnica seguita per la sua elaborazione essendo suscettibile di impugnazione in sede giurisdizionale.

È evidente che tale interpretazione, strettamente conforme al dato normativo di riferimento, comporta un onere organizzativo per il sistema delle Conferenze che sino ad oggi hanno svolto una funzione concertativa e di raccordo di carattere politico e che invece si trovano a dover svolgere una funzione amministrativa di carattere tecnico.

Questo profilo è sempre stato evidenziato anche dalle Regioni nelle sede di coordinamento tecnico interregionale per l'applicazione della nuova disciplina contenuta nella legge n. 15 e si è prospettata la necessità della costituzione di un gruppo tecnico costituito dai referenti delle amministrazioni interessate, preposto allo svolgimento della fase istruttoria e alla predisposizione della proposta di deliberazione, finalizzata all'adozione della decisione finale, ricercando una soluzione condivisa idonea a superare il precedente dissenso.

Inoltre, devono necessariamente essere chiamati a far parte del “gruppo tecnico istruttorio” gli enti locali dissenzienti. Per quanto riguarda le altre amministrazioni dissenzienti non facenti parte delle conferenze, si ritiene opportuno il loro coinvolgimento nell'attività del gruppo di lavoro per sopperire alla insuperabile circostanza della non partecipazione dei loro rappresentanti ai lavori della conferenza. Al proposito, il Consiglio di Stato, nel citato parere, ha ribadito che “la composizione delle conferenze (stato-regioni ed unificata) chiamate ad assumere le decisioni sostitutive, non può che essere quella istituzionalmente prevista dalla disciplina di settore, con la conseguenza che la rappresentanza di enti e soggetti eventualmente non presenti nella conferenza dovrà essere assunta da soggetti istituzionali che compongono la conferenza (le regioni potranno, ad esempio, assumere la rappresentanza degli interessi degli enti regionali vigilati)”.

Il “gruppo di lavoro istruttorio” deve valutare, in particolare, la completezza della documentazione inviata ai fini istruttori e la adeguatezza degli elaborati rimessi dalla amministrazione precedente atta a rappresentare l'oggetto e le ragioni del dissenso e a prefigurare le possibili soluzioni conclusive.

Per quanto attiene, infine, alle modalità di formazione della deliberazione conclusiva della conferenza, in mancanza di una specifica indicazione legislativa, appare problematico il ricorso alle modalità già previste nel vigente testo del d.lgs. n. 281 del 1997, sia con riferimento alle intese (art. 3, commi 2 e ss.) che alle deliberazioni per l'esercizio delle funzioni (art.9, comma 4) in quanto:

- si prevede sempre l'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni, a fronte della necessità di risolvere un dissenso manifestatosi, nel caso concreto, solo tra Regioni ed enti locali;
- modalità di votazione complesse che prevedono di regola l'unanimità dei membri dei due gruppi delle autonomie.

Anche sotto questo profilo appare quanto mai decisivo valorizzare un momento concertativo e di composizione degli interessi che non può che avvenire nell'ambito della fase istruttoria con la diretta partecipazione dei rappresentanti degli enti interessati. Occorre, in ogni caso, valutare la percorribilità di una soluzione legislativa per la definizione della decisione conclusiva della conferenza.

Per assolvere a questi delicati compiti, la conferenza unificata, con la deliberazione del 16 marzo 2006, ha istituito un gruppo permanente di lavoro, con funzioni istruttorie, fra i rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato, quelli delle

Regioni e delle Province Autonome e quelli delle Autonomie Locali, allo scopo di acquisire gli elementi informativi utili alla decisione della Conferenza stessa. Si è, infatti, ritenuto assolutamente prioritario prevedere, a supporto del momento decisionale, un'adeguata attività istruttoria finalizzata alla elaborazione ed alla predisposizione di una soluzione atta a comporre il dissenso il più possibile condivisa

Tale soluzione è senza dubbio la più idonea a garantire il ruolo concertativo delle conferenze intergovernative anche nello svolgimento delle nuove funzioni ad esse demandate dalla legge 15 del 2005.

Anche le regioni hanno sempre visto favorevolmente la scelta di procedere alla costituzione di un gruppo tecnico istruttorio, essendo assolutamente prioritario prevedere, a supporto del momento decisionale della Conferenza, una adeguata attività istruttoria finalizzata alla elaborazione e alla predisposizione di una soluzione il più possibile condivisa. A tale scopo è necessario costituire, per ciascuna questione oggetto di esame, un gruppo di lavoro che veda, accanto al rappresentante della Segreteria tecnica della Conferenza, da una parte la presenza di un rappresentante del Ministero che abbia la competenza primaria o prevalente sull'oggetto del dissenso e del rappresentante della o delle Regioni territorialmente competenti, e dall'altra i rappresentanti delle parti dissenzienti. Il gruppo dovrebbe avere una composizione "a geometria variabile" in quanto sia il Ministero che la Regione dovrebbero individuare, caso per caso, come proprio rappresentante, un soggetto che abbia una piena conoscenza della materia oggetto del dissenso così da favorire il rapido esercizio delle funzioni istruttorie e la predisposizione del provvedimento finale. Detti soggetti, unitamente ai rappresentanti della Segreteria della Conferenza, dovranno a tal fine adoperarsi a ricercare le soluzioni del dissenso il più possibile condivise che portino alla composizione del dissenso stesso. Per questi aspetti è dunque necessario che, preventivamente all'iscrizione della questione oggetto di esame all'ordine del giorno della prima Conferenza utile, questo gruppo di lavoro non si limiti a svolgere una mera verifica formale della completezza della documentazione, già valutata in Conferenza di servizi, bensì una disamina dell'oggetto e delle ragioni del dissenso per individuare le possibili soluzioni.

### 3. *Problemi aperti e possibili soluzioni*

In conclusione, dalla ricostruzione compiuta dell'istituto della conferenza di servizi si evince che dopo la riforma costituzionale del 2001 e ai conseguenti profili del *multilevel governance*, si è avvertita l'esigenza di tutelare maggiormente le competenze costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali e in particolare delle regioni. I cambiamenti salienti sono sintetizzabili nella soppressione della decisione a maggioranza e nella sua sostituzione con una determinazione motivata di conclusione del procedimento basata sulle specifiche risultanze della conferenza e sulle posizioni prevalenti espresse in quella sede, ovvero, in caso di interessi sensibili e di interessi riconducibili ad enti territoriali, nella sostituzione della decisione a maggioranza con uno strumento concertativo, finalizzato al raggiungimento del consenso tra i partecipanti alla conferenza.

Si è voluto, dunque, garantire l'effettiva conclusione della conferenza di servizi anche in presenza di dissensi, senza tuttavia affidarsi ad una logica puramente quantitativa e numerica, quale quella introdotta dalla legge n. 340 del 2000. Nel modello precedente, infatti, a fronte di uno o più dissensi espressi dalle

amministrazioni competenti si prevedeva la possibilità per l'amministrazione procedente di assumere comunque la determinazione di conclusione del procedimento “sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi”, nel segno della massima semplificazione ed efficienza amministrativa. Detta previsione presentava due gravi difetti: da un lato, poneva difficoltà nel calcolare le maggioranze quando a partecipare erano enti di diversa natura e dimensione, datati di differente rappresentatività (non era chiaro, infatti, se si dovesse calcolare la maggioranza assegnando un voto pro capite ovvero un voto pesato che tenesse conto della popolazione rappresentata); dall'altro lato, comportava il rischio che la volontà dell'amministrazione procedente, sostenuta dalla maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza, risultasse di per sé sufficiente a superare il dissenso di enti dotati di primaria rilevanza per rappresentatività e *ratione materiae*, anche laddove questi enti adducessero valide argomentazioni e persino ragioni di legittimità in senso contrario alla conclusione del procedimento” [ Gardini, 2005].

L'altra novità introdotta dalla legge 15 del 2005 è quella di rendere la disciplina dell'istituto rispondente al rafforzamento della garanzia costituzionale delle competenze delle amministrazioni regionali e locali introdotte nell'ordinamento dalla riforma del titolo v della costituzione.

Secondo autorevoli commentatori “la riforma del 2005 pone ora la conferenza di servizi in condizione di poter funzionare – con un inevitabile ma fisiologico incremento di complessità – anche nel sistema *multilevel* derivante dal nuovo quadro costituzionale, poiché il nuovo modello rispetta e attua con coerenza i nuovi principi costituzionali. Ma il nostro peculiare sistema multilivello, come è stato ben colto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, richiede una collaborazione istituzionale “forte” tra Stato e regioni: la condivisione, da parte di queste, del nuovo modello di conferenza di servizi disegnato dalla legge n. 15 – con una legislazione regionale che, pur adeguandosi al modello generale, eviti di ricorrere alla conferenza stato-regioni o unificata per le questioni “interne” al territorio regionale – costituirà un banco di prova decisivo di questo importante e complesso strumento della “nuova” amministrazione pubblica” [ Bassanini,Carbone].

Il meccanismo per il superamento del dissenso, tuttavia, non ha prodotto i risultati sperati proprio per le difficoltà degli organismi di concertazione politica di adottare decisioni a carattere eminentemente tecnico.

Come in precedenza ricordato, in sede di coordinamento tecnico interregionale, le regioni hanno ipotizzato di supportare le conferenze nell'espletamento delle funzioni previste dalla legge 15 con la costituzione di un gruppo di lavoro con funzioni istruttorie, ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997. Del resto, anche in relazione alle modalità di formazione della deliberazione conclusiva della Conferenza, in mancanza di una specifica indicazione legislativa, è apparso problematico il ricorso alle modalità già previste nel vigente testo del d.lgs. n. 281 del 1997, sia con riferimento alle intese (art. 3, commi 2 e ss.), che alle deliberazioni per l'esercizio delle funzioni (art.9, comma 4), in quanto si prevede sempre l'assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni, a fronte della necessità di risolvere un dissenso manifestatosi, nel caso concreto, solo tra Regioni ed enti locali. Anche sotto questo specifico profilo, appare quanto mai decisivo valorizzare un momento concertativo e di composizione degli interessi che non può che avvenire nell'ambito della fase istruttoria con la diretta partecipazione dei rappresentanti degli enti interessati. Occorre, in ogni

caso, valutare la percorribilità di una soluzione legislativa per la definizione della decisione conclusiva della conferenza.

Stante la più volte richiamata centralità della fase istruttoria della decisione conclusiva della Conferenza occorre garantire il pieno coinvolgimento nel gruppo di lavoro delle singole Regioni interessate al procedimento, per assicurare un apporto tecnico completo nell'esame della pratica e costituire una sede di cooperazione e di concertazione tra i soggetti interessati. Per quanto riguarda le altre amministrazioni dissenzienti non facenti parte delle Conferenze, si ritiene opportuno il loro coinvolgimento nell'attività del gruppo di lavoro per sopperire alla insuperabile circostanza della non partecipazione dei loro rappresentanti ai lavori della Conferenza. Al gruppo di lavoro dovranno concretamente partecipare i referenti che nelle diverse amministrazioni hanno già conoscenza delle questioni in esame e possono, conseguentemente, in modo celere e approfondito portare il proprio contributo per la composizione del dissenso.

Come ha ribadito il Consiglio di Stato nel richiamato parere “la composizione delle Conferenze (Stato Regioni ed Unificata) chiamate ad assumere le decisioni sostitutive, non può che essere quella istituzionalmente prevista dalla disciplina di settore, con la conseguenza che la rappresentanza di enti e soggetti eventualmente non presenti nella Conferenza dovrà essere assunta da soggetti istituzionali che compongono la conferenza (le regioni potranno, ad esempio, assumere la rappresentanza degli interessi degli enti regionali vigilati)”.

Per quanto concerne lo svolgimento dei lavori in sede di Conferenza e ai delicati rapporti tra fase istruttoria e fase deliberativa si osserva che il Consiglio di Stato, con riguardo all'esigenza di celerità della conclusione del procedimento, indica “l'obbligo in linea di principio di iscrivere all'ordine del giorno della prima conferenza utile la decisione sostitutiva richiesta”. Tale soluzione non appare del tutto rispondente all'altra esigenza, manifestata sempre dal Consiglio di Stato, di assicurare una adeguata istruttoria e predisposizione della decisione finale. Infatti, se venisse seguita alla lettera tale indicazione e l'iscrizione all'ordine del giorno avvenisse senza la preventiva istruttoria della pratica si dovrebbe ricorrere in modo sistematico alla richiesta di proroga dei termini istruttori prevista per i casi di particolare complessità per consentire, invece, l'ordinario esame della pratica. Tale interpretazione non appare del tutto condivisibile in quanto è necessario verificare che siano stati acquisiti nella fase istruttoria tutti gli elementi indispensabili alla decisione. La incompletezza degli elementi istruttori potrebbe, dunque, compromettere una adeguata ponderazione degli interessi coinvolti e la formulazione di una congrua motivazione del provvedimento conclusivo che, come noto, è suscettibile di impugnazione giurisdizionale.

In conclusione, se si vuole mantenere un ruolo centrale alla conferenza stato-regioni e alla conferenza unificata per il superamento del dissenso ex art. 14 quater, è assolutamente necessario prevedere un apparato di tipo tecnico-amministrativo, adeguatamente strutturato, avente il compito di istruire le diverse questioni sottoposte all'esame della conferenza di servizi, sentendo le Amministrazioni in dissenso e tutte le Amministrazioni convocate, formulando una proposta di decisione alla conferenza stato-regioni e alla conferenza unificata.

In alternativa all'attuale disciplina, a livello tecnico regionale è stata anche avanzata l'ipotesi di modificare integralmente la norma vigente sottraendo completamente il compito di decidere sui dissensi espressi in conferenza di servizi alla conferenza stato-regioni e alla conferenza unificata. In tal caso, l'ipotesi più facilmente

perseguibile è quella di affidare il compito di autorità di appello per la risoluzione dei dissensi espressi in conferenza dei servizi ad una amministrazione che possa avvalersi di strutture tecnico-amministrative adeguatamente competenti e che possono essere individuate nella Presidenza del Consiglio dei Ministri e nelle Regioni e Province Autonome, vale a dire gli unici livelli istituzionali dotati di adeguate strutture tecnico-amministrative che coprono la generalità delle competenze necessarie.

Seguendo tale ipotesi, si può strutturare il procedimento per il superamento del dissenso affidando la decisione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel caso di progetti ed interventi la cui approvazione spetta all'amministrazione statale (la quale nella generalità dei casi ha anche la competenza a convocare la conferenza) e rimettendo, invece, alla Giunta regionale territorialmente competente la risoluzione del dissenso in caso di conferenza di servizi convocata da una amministrazione regionale e locale. Tale criterio di individuazione dell'amministrazione responsabile al superamento del dissenso è destinato ad applicarsi solo alle specifiche ipotesi in cui entrino in gioco interessi sensibili o materie di competenza regionale.

Si ricorda, infine, che si è anche ipotizzato di recuperare il vecchio modello in cui decide soltanto il Consiglio dei Ministri anche in caso di dissenso regionale e locale (d.d.l. AS 1532 della XV legislatura).

#### BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

1. F. Bassanini e L. Carbone *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*. in *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di Cerulli Irelli, Napoli 2006

2. Corte costituzionale, sentenze n. 62 dell'8 febbraio 1993 e n. 79 del 10 marzo 1996; Cons. Stato, IV, 9 luglio 1999, n. 1193; Cons. Stato, IV, n. 2874 del 2004; T.A.R. Lombardia, sez. III, n. 288 del 2002; T.A.R. Toscana n.1162 del 2004.

3. L'osservatorio sulle semplificazioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, previsto dal patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, proprio con il compito di valutare l'impatto delle semplificazioni già approvate riguardo alla capacità di ridurre gli oneri burocratici. L'osservatorio, costituito con il d.p.c.m. 8 aprile 1998, ha rappresentato una delle forme stabili di consultazione delle regioni e degli enti locali, nonché delle diverse organizzazioni produttive e delle categorie interessate ai processi di semplificazione e di regolazione (legge n. 50 del 1999, art. 1, comma 2).

4. Quaderni Formez n. 50 del 2006. La semplificazione tra Stato, Regioni e autonomie locali. Il caso della legge 241. Occorre premettere che sino ad oggi l'unica regione che ha adeguato il proprio ordinamento ai principi della legge n. 15 del 2005 è stata la Regione Piemonte con la legge 4 luglio 2005 n. 7 che ha integralmente sostituito la legge n. 27 del 1994 con importanti innovazioni sotto l'aspetto procedurale. Il provvedimento finale è adottato tenendo conto della determinazione conclusiva della conferenza di servizi. L'amministrazione regionale adotta l'atto motivato di conclusione del procedimento, tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede. Viene prevista altresì una conferenza di servizi interna fra le strutture regionali interessate ad un determinato procedimento con importanti ricadute sulla speditezza dell'azione amministrativa. Per quanto attiene ai meccanismi di superamento del dissenso l'art. 21 comma 12 dispone che il dissenso deve recare, ove possibile, le specifiche indicazioni delle eventuali prescrizioni cui uniformarsi ai fini dell'assenso.

La Regione Lombardia con la l.r. 1 febbraio 2005, n. 1 Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali – Legge di semplificazione 2004, ha adottato una disciplina specifica dell’istituto, poco prima dell’entrata in vigore della legge n. 15 del 2005. L’art. 7, comma 3 della legge in esame prevede che l’Amministrazione procedente ricorre alla conferenza di servizi in tutti i casi in cui sia necessaria l’acquisizione di pareri, intese, nullaosta o altri atti di assenso comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche. L’articolo disciplina in maniera dettagliata le varie fasi dell’intervento: il tempo necessario per la convocazione, l’organizzazione dei lavori che deve avvenire a maggioranza, le modalità di convocazione che devono essere personali con qualunque mezzo idoneo ad attestare la provenienza, il ricevimento e la relativa data; la partecipazione delle amministrazioni tramite il rappresentante legale, un suo delegato, o altro soggetto comunque legittimato ad esprimere la volontà dell’amministrazione; la previsione per l’amministrazione convocata ma assente di formulare osservazioni scritte, pareri, proposte o determinazioni; la definizione del termine di conclusione dei lavori della conferenza che devono comunque concludersi entro i successivi sessanta giorni e, in ogni caso, compatibilmente con la durata prevista per la conclusione del procedimento. Si dispone, inoltre, la possibilità di audizioni dei soggetti che possono essere pregiudicati dall’emanazione del provvedimento finale e il silenzio assenso dell’amministrazione, regolarmente convocata, che non si sia pronunciata nel termine di conclusione dei lavori della conferenza. Il comma 17, infine, dispone che, anche in caso di dissenso, che deve essere in ogni caso motivato, di una o più amministrazioni, l’amministrazione procedente adotta il provvedimento finale in base alle posizioni espresse a maggioranza dalle singole amministrazioni. Si prevede che in caso di dissenso espresso dalle amministrazioni regionali preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico-artistico e alla tutela della salute, il responsabile del procedimento rimette la decisione al presidente della regione, che decide entro i successivi trenta giorni. Nella legge regionale è disciplinata la sola conferenza decisoria, non essendo previste ipotesi di conferenze istruttorie o preliminari ( art. 7, comma 2, L.R. 1/2005). Si prevede, altresì, l’audizione di soggetti portatori di interessi diffusi.

La Regione Basilicata si è uniformata alla legge n. 241/1990 con la l.r. n. 12/1992 e successivo regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 1565 del 21 .2.1995. Con riferimento alla conferenza dei servizi relativa allo sportello unico per le attività produttive si effettua con le modalità previste dalla legge n. 340 del 2000 (deliberazione G.R. n. 753/2005).

La Regione Sardegna, con la l.r. n. 40 del 1990, ha emanato specifiche norme sul rapporto tra i cittadini e l’amministrazione della Regione Sardegna nello svolgimento dell’attività amministrativa. La legge regionale è antecedente rispetto alla legge che, a livello nazionale, ha ampliato notevolmente la disciplina della conferenza di servizi; pertanto le norme regionale in materia sono molto limitate. Per la parte non disciplinata dalla legge regionale si applica, dunque, la legge nazionale.

La Regione Sicilia con la l.r. n. 10 del 1991, di recepimento della legge n. 241/1990 nella sua originaria formulazione, contiene un rinvio “dinamico” alle modifiche ed integrazioni della stessa l. n. 241 del 1990 e si applicano, in quanto compatibili, le relative disposizioni e successive modifiche ed integrazioni ed i relativi provvedimenti di attuazione.

La Regione Calabria ha dettato norme sul procedimento amministrativo con la l.r. n. 19/2001 ed ha anche proceduralizzato la disciplina della conferenza di servizi.

La Regione Emilia-Romagna ha dettato una disciplina generale relativa al procedimento amministrativo ed al diritto di accesso con la l.r. n. 32 del 1993 che si configurava sostanzialmente come legge di attuazione della legge n. 241 del 1990, contenente i principi generali dell’azione amministrativa. Con specifico riferimento all’istituto della conferenza di servizi, la legge regionale richiamata mutuava sostanzialmente il modello

disciplinato dalla legislazione statale e solo successivamente con la legislazione di settore sono stati regolati in modo peculiare alcuni aspetti procedurali dell’istituto (ad esempio, la disciplina regionale sulla valutazione di impatto ambientale L.R. n. 9/1999) conformemente alle modifiche introdotte dalla legge n. 340 del 2000. Attualmente è allo studio un eventuale riordino della normativa vigente in materia di procedimento amministrativo alla luce dei nuovi principi introdotti dalla legge n. 15 del 2005.

La Regione Veneto non ha mai approvato una specifica legge regionale sul procedimento amministrativo, ma nelle singole leggi di settore disciplina gli specifici procedimenti individuandone termini, modalità e partecipazione e, di regola, la conferenza di servizi. Nella legge regionale n. 1 del 1997, il legislatore veneto ha dettato – titolo IV, artt. 27,28,29 e 30 – una prima normativa applicativa della legge n. 241 del 1990. Alcune disposizioni regionali disciplinano, in maniera specifica, l’istituto della conferenza di servizi (l.r. n. 15/2004, art. 20; l.r. n. 27/2003, art. 22; l.r. n. 15/2001, art. 13; l.r. n. 10/1999, art. 25. Altre leggi prevedono, invece, il ricorso a tale istituto senza disciplinarlo in maniera specifica e, pertanto, è chiaro che la disciplina di riferimento è quella dettata dalla L. n. 241/’90).

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la l.r. n. 7 del 2000 “Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso”, ha disciplinato l’istituto alla luce delle disposizioni della legge n. 340 del 2000. In particolare, viene dettata una disciplina specifica per il silenzio assenso espresso in conferenza di servizi nell’ambito dell’ordinamento regionale (art. 22 quater della l.r. n. 7/2000). Nella predisposizione del provvedimento legislativo si è, comunque, tenuto conto delle nuove norme previste dall’allora disegno di legge 1281 B, recante “Modifiche e integrazioni della legge 7 agosto 1990 n. 241. Norme generali sull’azione amministrativa”, recependone in via anticipata alcune nuove impostazioni.

La Regione Trentino Alto Adige, con la l.p. n. 23 del 1992, ha fissato i principi per la semplificazione e la partecipazione all’azione amministrativa provinciale ed ha predisposto un disegno di legge di iniziativa della giunta provinciale per l’adeguamento della l.p. n. 23 del 1992 alle modifiche introdotte dalla legge n. 15 del 2005.

5. M.Santini *La conferenza di servizi*. Dike giuridica editrice 2008.

6. V.Cerulli Irelli *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell’azione amministrativa*. in [www.astrid.online.it](http://www.astrid.online.it) rassegna 4/2003; L. Torchia *La conferenza di servizi e l’accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in Giorn. Dir. amm. 1997, p.676.

7. F.Bassanini;L.Carbone *op. cit.* p.12

8. R. Bin *Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle Conferenze intergovernative: le incongruenze della legge 15/2005*, in *Le Regioni* 2006. L’A. rileva che “la Conferenze non è un organismo elettivo né un organismo politicamente responsabile, non ha quindi la legittimazione sufficiente a far prevalere la sua volontà. A tacer del fatto che la Conferenza non è neppure un soggetto amministrativo imputabile allo Stato o alle regioni ma semmai una istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni per cui è quantomeno dubbio che essa possa emanare un provvedimento amministrativo con l’effetto di concludere la conferenza dei servizi”.

In generale sul tema delle conferenze intergovernative si rinvia a G. Carpani *La Conferenza Stato-Regioni*. Il Mulino 2006; F.Pizzetti *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”* in *Le Regioni* 2001;R.Bin *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*. in *Le Istituzioni del federalismo* n. 6/2007.

9. G. Gardini *La conferenza di servizi*, in Giorn Dir. Amm. n. 5/2005, p. 491 ss.; dello stesso A. *La conferenza di servizi la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, relazione al convegno *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241, tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, Urbino maggio 2006