

LA CONFERENZA DI SERVIZI

IL MODELLO E I PRINCIPI

di FRANCO BASSANINI e LUIGI CARBONE

(in corso di pubblicazione in “La nuova disciplina generale dell’azione amministrativa”, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli, Napoli 2006)

SOMMARIO: 1. Il persistente interesse del legislatore per un nuovo modello di valutazione degli interessi pubblici. – 2. Un istituto più volte rivisitato: i successivi tentativi di correzione del modello al fine della risoluzione dei problemi sorti nella pratica. – 3. In particolare, la nascita (e, con la legge n. 15/2005, il ritorno) di un ruolo guida dell’“amministrazione procedente”. – 4. La disciplina della conferenza di servizi nella legge di semplificazione per il 1999. – 5. Le esigenze di ulteriore riforma e il radicale mutamento di prospettiva derivanti dal nuovo Titolo V Cost.. ... – 6. ... e dalla successiva giurisprudenza costituzionale in tema di localizzazione delle grandi infrastrutture. – 7. Il recepimento di tali esigenze nel nuovo art. 14-*quater*: gli elementi di novità, ... – 8. ... i profili di incertezza (veri o presunti)... – 9. ... e la rispondenza del modello ai nuovi principi costituzionali. – 10. Le prospettive possibili.

1. *Il persistente interesse del legislatore per un nuovo modello di valutazione degli interessi pubblici.* – Nell’ambito della riforma della legge n. 241 del 1990, la revisione della disciplina della conferenza di servizi ha una storia a sé.

A differenza di quasi tutti gli altri istituti della originaria legge 241, la conferenza si presentava, infatti, agli autori della riforma del 2005 come un modello procedimentale più volte rivisitato nella sua concreta disciplina, nell’evidente intento del legislatore di risolvere i motivi di *impasse* emersi nelle prime esperienze applicative e di correggere le disposizioni alle quali si facevano risalire i motivi del suo non soddisfacente funzionamento.

Le ragioni del costante interesse nei confronti dell’istituto della conferenza di servizi – che ha accomunato pressoché tutte le legislature e tutti i Governi dal 1990 ad oggi – vanno ricercate, a nostro avviso nella peculiarità di questo modello procedimentale e nella innovatività del suo approccio nell’affrontare quella che è stata chiamata la “difficile semplificazione” delle procedure amministrative nei nostri tempi (L. TORCHIA). Anzi, negli anni si erano fatti più pressanti i motivi che ne avevano suggerito l’adozione, riconducibili

alla necessità di una maggiore tempestività ed efficacia nelle decisioni delle amministrazioni pubbliche in uno scenario caratterizzato dalle sfide della globalizzazione e dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione. In questo scenario, la lunghezza dei tempi e la complessità delle procedure amministrative possono rappresentare un handicap competitivo difficilmente superabile.

L'esigenza di semplificazione e di accelerazione dei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche cui risponde la conferenza di servizi è duplice: una è comune a molti ordinamenti, l'altra è tipica di quello italiano.

In tutti i moderni sistemi amministrativi democratici, l'ordinamento riconosce una pluralità di interessi pubblici come meritevoli di tutela. Essi non sono necessariamente collocati dalla legge (e neppure, talora, dalla stessa Costituzione) in un ordine gerarchico o di prevalenza, né lo sono i soggetti preposti alla loro tutela (né a livello orizzontale, tra diversi Ministeri o enti dello Stato, né a livello verticale, tra diversi livelli di governo); sono spesso collocati in posizione di equiordinazione. Pertanto, "il rapporto, la composizione, la ponderazione, il temperamento fra di essi vengono sempre più spesso realizzati con moduli orizzontali e consensuali e non più, o sempre di meno, con moduli verticali e gerarchici".

La prima esigenza è, dunque, quella di individuare i moduli procedurali più efficienti per questo nuovo contesto, in cui l'interesse pubblico – inteso tecnicamente come "causa" dell'atto (e del potere) amministrativo – non è più rigidamente predeterminato e imposto, ma costituisce in concreto la risultante di un processo di formazione cui sono chiamati a partecipare – in posizione tendenzialmente paritaria – sempre più soggetti, compartecipi di un'opera di armonizzazione e temperamento fra i diversi interessi pubblici alla tutela dei quali ciascuno di essi è preposto.

La seconda esigenza nasce, invece, dall'alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative, che appare in qualche modo connaturato al sistema italiano. Anche i recenti sforzi per riallocare in modo organico e razionale le funzioni amministrative, cercando di eliminare le disfunzioni causate da un processo secolare di stratificazione di funzioni nel tempo, hanno in verità sortito modesti effetti: essi sono stati infatti ancora una volta contrastati dalla naturale propensione delle amministrazioni italiane a riappropriarsi delle strutture e delle funzioni che si era cercato di ridurre, riallocare e riordinare. Basti pensare, ad esempio, alla riduzione e razionalizzazione delle reti periferiche dei Ministeri disposta dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300

(contestualmente al trasferimento di compiti alle Regioni disciplinato dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dagli altri decreti delegati adottati in attuazione della legge 59 del 1997) e alla pressoché totale ricostruzione delle stesse reti periferiche avvenuta con i decreti legislativi di attuazione della legge 6 luglio 2002, n. 137, spesso duplicando in capo allo Stato le funzioni già assegnate alle Regioni.

Di fronte a questa duplice esigenza, la conferenza di servizi propone soluzioni di grande novità istituzionale.

Essa introduce infatti, alquanto creativamente, un nuovo criterio di “valutazione contestuale” degli interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento. Tale valutazione, nel meccanismo della conferenza, non avviene più in modo autonomo e separato da parte delle singole pubbliche amministrazioni coinvolte, ma consente anzi – come è stato icasticamente affermato – di “ricucire sul piano operativo il frazionamento delle competenze e la distribuzione, tra vari centri di imputazione, (della cura) degli interessi pubblici”. La conferenza costituisce così un rimedio idoneo a fronteggiare, sotto il profilo della efficienza, un “policentrismo imperfetto, riannodando le competenze nel momento in cui diversi poteri vengono concretamente esercitati” (F. G. SCOCA).

La conferenza, quindi, non agisce soltanto come modello di semplificazione, ma opera anche – e forse soprattutto – come luogo della valutazione comune e contestuale degli interessi pubblici comunque coinvolti in una determinata operazione amministrativa, intesa come “insieme delle attività necessarie per conseguire un risultato giuridico”. E si mostra utile anche nei casi in cui gli interessi pubblici coinvolti vadano separatamente apprezzati in procedimenti diversi, tra loro collegati in ragione della unicità del risultato finale.

Ne consegue la capacità dell’istituto di modificare, in misura non marginale, il modo di agire dell’amministrazione, “dal momento che il titolare di ciascun interesse pubblico settoriale non potrà esimersi, nel momento in cui esprime il suo punto di vista, dal farsi carico degli ulteriori interessi pubblici che vengono contestualmente in rilievo ai fini dell’emanazione dell’atto finale” (G. CUGURRA). Ad una serie di valutazioni separate di singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad “assolutizzare” quello per la cura del quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema – si sostituisce, così, un “dialogo tra amministrazioni” che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti. Poiché unico è il risultato finale cui si mira, unico è il tessuto di interessi su cui si incide, unica è, spesso, la pretesa sostanziale del privato o dell’impresa che ha richiesto l’(articolato, se non frammentato) intervento pubblico.

In quest'ottica, la conferenza di servizi sembra realizzare anche meglio di altri strumenti la *vision* dell'ideatore della legge generale sul procedimento amministrativo, Mario Nigro. Essa costituisce un esempio concreto della concezione del procedimento amministrativo come strumento per "valorizzare le potenzialità dinamiche delle organizzazioni amministrative rispetto ai loro profili statici", come "tecnica di diluizione del potere" delle singole amministrazioni, come mezzo per la "emersione degli interessi". Sino a portare (come diceva lo stesso NIGRO, richiamando SCHMITT GLAESER) "il procedimento – nato al servizio dell'atto per spiegarne la nascita ed esaltarne, attraverso la distinzione fra provvedimento ed atti strumentali, la signoria" – a ridurre l'atto "a mero riepilogo di elementi preformati nel corso del procedimento", delegittimando "l'esercizio solitario" della potestà amministrativa da parte dell'autore (nominale) del provvedimento.

L'originalità della soluzione offerta dalla conferenza di servizi ai problemi del coordinamento delle azioni delle amministrazioni pubbliche è, probabilmente, anche alla base del tradizionale favore col quale l'istituto è stato visto dalla Corte Costituzionale nel corso degli anni (cfr., ad es., C. Cost. n. 37 del 31 gennaio 1991, n. 62 del 14 febbraio 1993 e n. 348 del 28 luglio 1993), nonostante le difficoltà pratiche che esso ha incontrato nella sua applicazione; la Corte ha infatti fin dall'inizio riconosciuto che in esso si realizza un giusto temperamento fra le necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che vi partecipano.

Ma l'assetto dell'istituto originariamente disegnato dalla legge n. 241 del 1990 non era privo di inconvenienti, poiché il modello presentava il problema (grave, in termini di efficienza amministrativa) di presupporre sempre un consenso unanime e di non consentire dunque di "chiudere" comunque il procedimento, in presenza del dissenso anche di una sola amministrazione.

La regola del consenso unanime garantiva che nessun interesse pubblico fosse sacrificato dal provvedimento finale adottato ad esito della conferenza dei servizi, se non nella misura giudicata accettabile dalla amministrazione preposta alla sua tutela; ma, non di rado, i tempi lunghi necessari per raggiungere l'intesa unanime, o, peggio, l'impossibilità di pervenirvi per l'insuperabile dissenso di una delle amministrazioni coinvolte, finivano con il compromettere l'esigenza di tempestività delle decisioni e di semplificazione dei carichi burocratici. E dunque, a ben vedere, a sacrificare gli stessi interessi

pubblici in gioco, o una parte di essi, quando la loro tutela richiedesse azioni o interventi di soggetti pubblici o privati.

Si profilava quindi subito la dialettica tra le due “anime” coesistenti nella conferenza: quella del modello di un nuovo assetto per la tutela della pluralità degli interessi affidata alle amministrazioni pubbliche e quella dello strumento di semplificazione amministrativa.

Ad un ragionevole temperamento di queste due logiche sono stati mirati i successivi interventi del legislatore negli anni 1993, 1995, 1997, 1998 e 2000, fino a giungere alla riforma contenuta (da ultimo, ma forse non per ultimo) nella legge 11 febbraio 2005, n. 15.

2. Un istituto più volte rivisitato: i successivi tentativi di correzione del modello al fine della risoluzione dei problemi sorti dalla pratica. – Non è questa la sede per una descrizione analitica della successione degli interventi correttivi che si sono succeduti nel tempo in materia di conferenza di servizi. Appare, però, opportuno farvi cenno sommariamente, poiché una buona parte di questi tasselli normativi costituisce, ancora oggi, parte del mosaico complessivo disegnato dalla disciplina vigente.

A pochi anni dall’entrata in vigore della legge 241, già con la legge n. 537 del 1993 il legislatore avverte la necessità di introdurre nella conferenza di servizi meccanismi che consentano di superare l’*impasse* in caso di mancato raggiungimento dell’unanimità. Ecco, quindi, comparire sin da allora la possibilità di un intervento del Consiglio dei ministri, per superare i dissensi emersi in conferenza: il decisore di ultima istanza viene così identificato in un organo che allora (nel contesto di un ordinamento costituzionale che attribuiva a Regioni ed enti locali un ruolo e una rilevanza assai diversi da quelli ad essi riconosciuti dagli artt. 114 e seguenti del nuovo Titolo V) appariva come una sorta di “conferenza di servizi apicale” di tutti gli interessi pubblici coinvolti.

Tra il 1993 e il 1994, il ricorso alla conferenza viene previsto da molti regolamenti di delegificazione emanati nell’ambito della prima stagione di semplificazione amministrativa ex art. 24 della legge n. 537 del 1993 (tra i più rilevanti, il d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, sulla localizzazione delle opere di interesse statale).

Un altro tassello viene inserito dalla legge n. 273 del 1995 che, risolvendo incertezze nate nell’interpretazione del testo fino ad allora vigente e superando le resistenze opposte da molte amministrazioni, estende espressamente l’applicabilità della disciplina della conferenza di servizi all’attività dei privati e prevede un loro potere di impulso del

procedimento. Un potere che è rimasto immutato fino ad oggi (art. 14, comma 4).

Nella stessa stagione, fioriscono le discipline speciali, che adattano i meccanismi della conferenza alle specifiche esigenze di settore, spesso rafforzandoli. È il caso della legge 28 dicembre 1994, n. 549 (la cd. *Merloni-bis*, collegata alla legge finanziaria per il 1996), che modifica la legge Merloni n. 109 del 1994, introducendo una conferenza speciale per le opere pubbliche: vi appare per la prima volta, da una parte, la prescrizione di un “dissenso costruttivo”, che deve essere accompagnato dalla indicazione delle modifiche progettuali necessarie e sufficienti a superare il dissenso della amministrazione dissenziente; e vi appare, dall'altra, la previsione di una “conferenza di servizi preliminare”, che consenta di capire se valga davvero la pena di investire su un determinato progetto da sottoporre poi alla “vera” conferenza di servizi, nell'intento di anticipare il più possibile il dialogo tra interessati e amministrazioni, anche prima dell'avvio del procedimento vero e proprio.

Ancora più rilevanti appaiono le novità introdotte dalle leggi di riforma approvate nella XIII legislatura. Il ricorso alla conferenza di servizi come strumento di semplificazione (anticipando la sua generalizzazione oggi in vigore) è previsto espressamente, innanzitutto, tra i principi e i criteri direttivi della complessa attività di semplificazione normativa e procedimentale delegata al Governo dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (legge delega per il c.d. federalismo amministrativo e la riforma dell'amministrazione).

La quasi coeva legge 15 maggio 1997, n. 127, (c.d. *Bassanini-bis*) opera, poco dopo, la prima revisione organica della disciplina della conferenza di servizi. In quella sede, tra l'altro, si supera il modello della conferenza “mono-procedimentale”, estendendo la possibilità di ricorso alla conferenza anche alla trattazione contestuale di diversi procedimenti tra loro connessi, quando riguardano la medesima attività o tendono al medesimo risultato. Ma, soprattutto, cominciano a delinearsi due rilevanti innovazioni del modello procedurale; da una parte, a fini di semplificazione e accelerazione dei processi decisionali, si prevede un ruolo guida dell'amministrazione procedente in caso di mancata unanimità tra le amministrazioni partecipanti alla conferenza (secondo principi ripresi anche dalla riforma del 2005); dall'altra, quasi a controbilanciare questo ruolo guida, si prevede una speciale tutela degli “interessi sensibili” costituzionalmente rilevanti.

Si stabilisce così che l'amministrazione procedente possa “comunque assumere la determinazione di conclusione positiva del

procedimento”, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio, che ha il potere di sospenderla (la successiva legge 16 giugno 1998, n. 191, colmando una evidente lacuna, definì poi la disciplina degli effetti della sospensione). E, nel contempo, si prevede, secondo un meccanismo ancor oggi funzionante, che l’amministrazione procedente non possa adottare la determinazione di conclusione positiva del procedimento in caso di “dissenso rilevante” - ovvero la opposizione delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili costituzionalmente rilevanti (tassativamente individuati dalla norma legislativa) - ma possa in tal caso richiedere al Presidente del Consiglio di adottare la determinazione di conclusione del procedimento, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (il quale, dunque, viene configurato quale decisore di ultima istanza).

3. *In particolare, la nascita (e, con la legge n. 15/05, il ritorno) di un ruolo guida dell’“amministrazione procedente”*. – Il modello decisionale descritto nel paragrafo precedente - poi sostanzialmente modificato dalla legge di semplificazione del 1999 (legge 24 novembre 2000 n. 340) a favore del “criterio della maggioranza” (v. *infra*, par. 4) - è stato, oggi, sostanzialmente reintrodotta dalla legge n. 15 del 2005: la vicenda merita dunque qualche riflessione.

Alla fine degli anni novanta, una parte della dottrina aveva obiettato che le ricordate disposizioni della legge n. 127 del 1997, nel rafforzare il ruolo e i poteri dell’amministrazione procedente, avevano irrimediabilmente alterato il modello originario della conferenza di servizi come strumento di valutazione di interessi “equiordinati”, ammettendo in buona sostanza che la volontà dell’amministrazione preposta ad uno solo di questi interessi potesse prevalere sulla volontà delle altre amministrazioni interessate, con la sola eccezione delle amministrazioni deputate alla tutela di interessi sensibili costituzionalmente rilevanti (dunque di interessi, a ben vedere, non equiordinati ma sovraordinati). La dottrina e la giurisprudenza prevalenti avevano tuttavia replicato che le modifiche apportate – se certo rafforzavano la configurazione della conferenza come strumento di semplificazione e di accelerazione delle decisioni del sistema delle amministrazioni pubbliche – da un lato non alteravano la natura dell’istituto, il quale continuava a non prevedere la costituzione di un “nuovo organo” collegiale, dall’altro non modificavano l’assetto delle competenze sostanziali sottostanti.

In altri termini, la conferenza restava, anche dopo la novella del 1997, un “modulo procedimentale”, una forma di espressione della volontà delle stesse amministrazioni competenti per le singole fasi

procedimentali (cfr., ad es., le decisioni del Consiglio di Stato IV sez., n. 1193/99 e V sez., n. 580/01), come peraltro da sempre affermato dalla Corte Costituzionale a fondamento dei suoi giudizi favorevoli (cfr. C. Cost. n. 37 del 1991, n. 62 del 1993 e n. 348 del 1993 già citate *retro*, al par. 1).

Certo, si tratta di un modello procedimentale non “neutro”, ma funzionale al (e giustificato dal) raggiungimento del risultato finale. Tale modello, se non modifica, come si è detto, l’assetto sostanziale delle competenze delle singole amministrazioni che partecipano alla conferenza (e che avrebbero comunque partecipato al procedimento “sequenziale” tradizionale), modifica il modo in cui tali competenze si compongono fra loro nel corso del *decision-making process* e concorrono a determinare il provvedimento finale, trasformando gli atti di esercizio di tali competenze da “atti di assenso” (statico) ad “atti di apporto” (dinamico).

Cambia, inoltre, il ruolo dell’amministrazione procedente, non più semplice notaia o *chair-agency*, ma vera e propria conduttrice della conferenza. È questa amministrazione ad adottare “*la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede*” (art. 14-*ter* della legge 241, nuovo comma 6-*bis*, introdotto dalla novella del 2005; ma già l’art. 14, comma 3-*bis*, della stessa legge nella versione introdotta dalla legge n. 127 del 1997 aveva affermato che, anche in caso di dissenso, “*l’amministrazione procedente può assumere la determinazione di conclusione positiva del procedimento, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio ...*”).

Su questa rafforzata amministrazione procedente ricade, quindi, l’onere della motivazione della scelta finale; ad essa viene consentito di valutare e di soppesare i vari tipi di dissenso. Volendo esemplificare i possibili casi che potranno porsi nel nuovo regime, l’amministrazione procedente potrà discernere, come si diceva, tra le ragioni di legittimità e quelle di opportunità poste alla base di un dissenso “non rilevante”. La legge n. 15 del 2005, a nostro avviso, sembra consentire senz’altro alla “prevalenza” delle posizioni espresse di superare eventuali questioni minoritarie di mera opportunità; occorrerà, invece, pur in presenza di posizioni prevalenti favorevoli, un maggiore approfondimento motivazionale in caso di dissenso motivato da obiezioni di legittimità di competenza dell’amministrazione dissenziente. Per le stesse ragioni, la prevalenza delle posizioni espresse potrà essere anche disattesa – con una congrua motivazione – in caso di fondata (pur se minoritaria) obiezione di legittimità, mentre

sarà ben più difficile che possa essere disattesa al fine di tener conto di obiezioni di pura opportunità.

4. *La disciplina della conferenza di servizi nella legge di semplificazione per il 1999.* – Le modifiche del 1997, se avevano rilanciato il ruolo della conferenza di servizi come modello generale di semplificazione procedimentale, ampliando il ricorso ad essa, rendevano ancora più evidenti (e frequenti) alcune disfunzioni che andavano emergendo nella sua applicazione pratica. Non sorprese, dunque, constatare come il cosiddetto “patto di Natale” sulla produttività e sullo sviluppo sottoscritto nel dicembre 1998 dal Governo e dalle parti sociali, contenesse un esplicito impegno del Governo a studiare e proporre al Parlamento un’ulteriore revisione della disciplina della conferenza di servizi, finalizzata a rafforzarne l’operatività come strumento di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi complessi.

Una procedura di “consultazione” delle parti sociali e delle autonomie locali tenutasi nella prima metà del 1999 nell’ambito dell’“Osservatorio sulle semplificazioni” istituito ai sensi dell’art. 1 della legge 8 marzo 1999, n. 50, condusse alla redazione di un progetto di riforma, condiviso unanimemente dalle parti sociali; ciò contribuì non poco a superare le resistenze di alcuni Ministeri di settore. Il progetto confluì integralmente nel secondo disegno di legge annuale di semplificazione, quella per il 1999, poi divenuto la legge n. 340 del 2000.

L’innovativo processo di *consultation* mise in luce una serie di problemi emersi nella pratica e denunciati dagli operatori, tra cui l’esigenza di:

a) operare una “riscrittura organica” della disciplina dell’istituto (novellato già quattro volte), anche al fine di generalizzare l’ambito di applicazione di alcuni meccanismi di semplificazione contenuti in leggi speciali e rivelatisi nella pratica assai efficaci;

b) estendere e migliorare il meccanismo della “conferenza preliminare” già previsto dalla (sola) legge Merloni, anticipando così in via generale il “dialogo” tra privati e amministrazioni e tentando di prevenire i possibili problemi che potrebbero poi determinare un arresto della conferenza;

c) fissare per legge un termine finale per la conclusione della conferenza (sino ad allora rimesso alla buona volontà dei partecipanti);

d) individuare con maggiore precisione le parti da convocare e assicurare che ai rappresentanti delle singole amministrazioni siano conferiti poteri effettivi; occorreva, infatti, superare le difficoltà che

derivavano non di rado dal fatto che i rappresentanti delle amministrazioni in conferenza si presentavano senza un vero potere decisionale, quasi come meri “spettatori” della conferenza; e bisognava risolvere altresì i problemi che derivavano dall’emergere, all’interno della delegazione di una stessa amministrazione, di contrasti tra i titolari dei vari uffici coinvolti, senza che nessuno fra essi fosse legittimato ad esprimere in via definitiva il consenso o il dissenso dell’amministrazione in questione;

e) responsabilizzare le amministrazioni dissenzienti, che tendevano a bloccare i lavori della conferenza per motivi superabili, o per ragioni non strettamente attinenti all’oggetto della conferenza; o che, peggio ancora, non manifestavano alcun dissenso all’interno della conferenza ma lo facevano emergere solo successivamente, una volta conclusi i relativi lavori, con dispendio di tempo e rischi di incertezza sulla decisione finale;

f) rivedere i meccanismi del dissenso e della rimessione alla Presidenza del Consiglio, divenuta troppo frequente;

g) meglio disciplinare i rapporti tra valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e conferenza di servizi, dato che la prima tendeva sistematicamente a sfuggire al meccanismo semplificatorio della seconda, in molti casi vanificandone di fatto l’intervento.

La legge n. 340 del 2000, recependo le indicazioni degli operatori, affrontò (e in gran parte risolse) i suddetti inconvenienti.

In particolare:

a) quanto alla esigenza di “riscrittura organica” della disciplina dell’istituto, il legislatore del 2000 operò una integrale sostituzione degli artt. da 14 a 14-*quater* della legge n. 241, aggregando i vari commi stratificatisi nel tempo in quattro articoli organici (e relativi, rispettivamente, ai casi di ricorso alla conferenza di servizi, alla conferenza preliminare, allo svolgimento dei lavori e alla conclusione della conferenza, nonché alla disciplina dei dissensi “rilevanti” e della conseguente decisione di ultima istanza);

b) quanto al meccanismo della “conferenza preliminare” della legge Merloni, la legge 340 lo ha esteso e generalizzato a tutti i casi di particolare complessità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi;

c) quanto alla fissazione di un termine finale per la conclusione della conferenza, si è affermato che essa si deve comunque concludere entro novanta giorni, conferendo maggiori poteri all’amministrazione procedente nella fissazione delle riunioni e nella conduzione dei relativi lavori;

d) quanto alle esigenze di effettività dei poteri dei rappresentanti delle amministrazioni in conferenza, si è disposto che ogni amministrazione convocata partecipi alla conferenza attraverso *“un unico rappresentante legittimato, dall’organo competente, ad esprimere in modo vincolante la volontà dell’amministrazione su tutte le decisioni di competenza della stessa”* (attuale comma 7 dell’art. 14-ter, non modificato dalla l. n. 15/05); e, per converso, si è disposto che *“si consideri acquisito l’assenso dell’amministrazione il cui rappresentante non abbia espresso definitivamente la volontà dell’amministrazione rappresentata”* (comma 8 dello stesso art. 14-ter, dal quale la l. n. 15 ha molto opportunamente soppresso l’equivoco riferimento – conservato per errore dalla riforma della l. n. 340 – alla possibilità di notificare un “dissenso postumo” entro trenta giorni dalla conclusione della conferenza; tale riferimento appariva in aperto contrasto con il comma 1 dell’art. 14-quater introdotto dalla stessa l. n. 340: cfr. *infra*, lett. e);

e) quanto alla responsabilizzazione delle amministrazioni dissenzienti, il comma 1 dell’art. 14-quater (anch’esso lasciato intatto dalla riforma del 2005) dispone che il dissenso deve essere, a pena di inammissibilità, *“manifestato nella conferenza di servizi, deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell’assenso”*. In altri termini, il dissenso deve essere pertinente, motivato e “costruttivo”;

f) quanto alla revisione dei meccanismi di rimessione della decisione alla Presidenza del Consiglio, è stata eliminata la comunicazione al Presidente del Consiglio nel caso di conclusione favorevole del procedimento, limitando la rimessione della decisione al Consiglio dei ministri solo ai casi di dissenso delle amministrazioni preposte alla tutela di “interessi sensibili”, costituzionalmente rilevanti. Per gli altri casi il Parlamento – contrariamente a quanto suggerito dall’Osservatorio per la semplificazione e a quanto contenuto nell’originario d.d.l. governativo – stabilì nella l. n. 340 che la determinazione conclusiva del procedimento fosse adottata dall’amministrazione precedente sulla base del criterio della *“maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza”*;

g) quanto, infine, ai rapporti tra V.I.A. e conferenza di servizi, la procedura di V.I.A. fu configurata – non senza resistenze da parte dell’amministrazione competente – come un sub-procedimento della conferenza di servizi, che però teneva conto delle particolari esigenze

istruttorie della V.I.A., prevedendo in tal caso tempi più lunghi per la conclusione del procedimento.

In conclusione – salvo che per il discusso e oggi nuovamente superato “criterio della maggioranza” – la nuova disciplina della conferenza, rivisitata e novellata dieci anni dopo la sua originaria introduzione, affrontava e risolveva, con soluzioni di dettaglio innovative, molte delle difficoltà emerse nella applicazione pratica dell’istituto, rafforzando la sua vocazione di modello procedimentale “risolutore di problemi”. Vocazione confermata dalla circostanza che, sulla conferenza di servizi, la casistica giurisprudenziale è da sempre molto esigua (a differenza, ad esempio, di quanto è avvenuto per altri istituti introdotti dalla legge 241, come l’accesso o l’avviso di avvio del procedimento): ciò consente di affermare che si tratta di uno strumento che, di norma, non genera contenzioso ma spesso lo evita o lo previene.

Lo conferma, del resto, il fatto che le descritte innovazioni sostanziali apportate dalla legge 340 all’istituto della conferenza di servizi non sono state modificate dalla legge n. 15 del 2005; e dunque sono state di fatto convalidate e apprezzate anche nella legislatura successiva, che pure aveva dimostrato la tendenza a rimettere in discussione le riforme introdotte dalle legislature precedenti.

La riforma del 2005, per parte sua, ha innanzitutto provveduto a correggere il “criterio della maggioranza”, trasformandolo nel più flessibile “criterio della prevalenza”: il criterio della maggioranza si era rivelato infatti di difficile applicazione, specialmente per la carenza di precisi criteri di conteggio e/o di 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).

La riforma del 2005, inoltre, ha dovuto farsi carico dei radicali cambiamenti intervenuti nella forma dello Stato per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e della conseguente necessità di rivedere i meccanismi di composizione degli interessi in gioco in presenza di un assetto istituzionale che andava accentuando gli aspetti di *multilevel governance*. Una necessità che era probabilmente preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione ma la cui soluzione veniva resa, proprio da tale riforma, assolutamente indifferibile.

5. *Le esigenze di ulteriore riforma e il radicale mutamento di prospettiva derivanti dal nuovo Titolo V della Costituzione...* – Come si è visto, l'evoluzione dell'istituto della conferenza di servizi appare caratterizzata dalla oscillazione tra i due poli della ricerca di efficienza (assicurare una decisione tempestiva ad ogni costo) e della salvaguardia delle competenze di istituzioni dotate di autonomia costituzionalmente garantita ovvero di amministrazioni preposte alla tutela di interessi particolarmente qualificati, perché inerenti a beni di interesse collettivo costituzionalmente rilevanti (ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, salute).

Nella ricerca delle diverse tecniche di composizione dei dissensi, il legislatore, tuttavia, aveva – prima del 2005 – fornito assai maggiore attenzione alla salvaguardia delle competenze delle amministrazioni da ultimo ricordate che non a quella delle competenze costituzionali delle Regioni e degli enti locali.

Da più parti (cfr., da ultimo, C. TUBERTINI) è stato pertanto ritenuto “inevitabile che l'entrata in vigore della riforma costituzionale, con il conseguente rafforzamento della garanzia costituzionale delle competenze delle amministrazioni regionali e locali e con una più netta delimitazione dei confini dell'intervento statale”, rendesse evidente l'insostenibilità di questo squilibrio e inducesse il legislatore “alla ricerca di una nuova soluzione”.

Due sentenze della Corte Costituzionale (una precedente, l'altra successiva alla legge costituzionale n. 3 del 2001) avevano, del resto, già segnalato con forza la necessità di adeguare gli strumenti di semplificazione amministrativa alla nuova ripartizione delle competenze costituzionalmente garantite. Si tratta, innanzitutto, della sentenza n. 206 del 26 giugno 2001, che - nell'esaminare la costituzionalità della speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dall'art. 25 del d.P.R. n. 447 del 1998 (concernente la disciplina dello sportello unico per le attività produttive) e gli effetti dell'applicazione a questa disposizione del meccanismo decisionale disciplinato dall'art. 14-*quater* della legge 241/1990, come riformato dalla legge n. 340 del 2000 - aveva ritenuto illegittima, in quanto suscettibile di produrre una lesione della competenza regionale in materia, la disposizione che riconosce al Comune la facoltà di procedere ad una variante urbanistica superando, in sede di conferenza di servizi e applicando la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall'amministrazione regionale.

Altrettanto significativa è la sentenza della Corte Costituzionale n. 376 del 23 luglio 2002, avente ad oggetto le modifiche introdotte

dalla legge n. 340 del 2000 alla disciplina dello sportello unico per le attività produttive. Anche in questa sentenza - come è stato osservato - “la Corte ha fatto prevalere sulle esigenze di semplificazione quelle di tutela delle sfere di competenza delle amministrazioni coinvolte, respingendo, tra le possibili interpretazioni della nuova disciplina, quelle che potevano comportare il rischio di un annullamento dei poteri decisionali delle amministrazioni intervenienti, e dunque quelle che tendevano a ricondurre al comune, in qualità di unico responsabile del procedimento, la competenza in materia, e non solo a riconoscergli (come ha invece ritenuto la Corte) un ruolo di coordinamento, non tanto incisivo da far venir meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti”.

Entrambe le sentenze si basano su una ricostruzione interpretativa per vero assai discutibile, alla luce del disposto del nuovo articolo 118 della Costituzione (che definitivamente supera il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative delle Regioni) e della lettera *p*) del secondo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione (che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva per la determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni).

La Corte non sembra infatti aver prestato adeguata considerazione al fatto che l'articolo 25 del d.P.R. n. 447 del 1998, così come le impugnate successive disposizioni della legge n. 340 del 2000, hanno il loro fondamento nel disposto degli articoli 23-25 del decreto legislativo n. 112 del 1998, che ai Comuni hanno conferito tutte le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, ampliamento, cessazione, riattivazione, localizzazione di impianti produttivi: dal che sembrerebbe doversi dedurre che, tutte le competenze amministrative in materia appartenendo ormai al Comune, in applicazione di una legge statale avente ad oggetto materia di esclusiva competenza legislativa dello Stato (le funzioni fondamentali dei Comuni), non può configurarsi al riguardo l'ipotesi di una lesione di competenze amministrative regionali visto che tali competenze non spettano più alla Regione.

Non varrebbe obiettare che le competenze amministrative in tal modo conferite ai Comuni (e unificate in capo agli sportelli unici) concernono non solo ambiti materiali di competenza esclusiva del legislatore statale (tutela dell'ambiente, della concorrenza, ecc.) e ambiti di competenza legislativa concorrente (nei quali la unificazione delle funzioni in capo ai Comuni potrebbe configurarsi come principio fondamentale - per es. governo del territorio), ma anche ambiti

materiali di competenza piena del legislatore regionale (artigianato, commercio, industria esclusa l'energia, ecc.). È infatti ormai pacifico che le competenze esclusive riconosciute al legislatore statale dal secondo comma dell'articolo 117, in non pochi casi, "tagliano orizzontalmente" l'intero spettro delle materie (è il caso della tutela della concorrenza, o della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma, appunto, anche della determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, espressamente riservata al legislatore statale anche per impedire l'insorgere di forme di neocentralismo regionale). Del resto, se tali attribuzioni di competenza legislativa dovessero viceversa essere restrittivamente intese come riferite ai soli ambiti materiali già riservati alla competenza del legislatore statale dallo stesso articolo 117, esse si rivelerebbero a ben vedere ripetitive e del tutto superflue (il che, di per sé, costituisce già un buon argomento a sostegno dell'interpretazione qui sostenuta, se è vero che anche le disposizioni costituzionali vanno interpretate *magis ut valeant*). E dunque: cancellato il principio del parallelismo fra funzioni amministrative e funzioni legislative (art. 118, primo e secondo comma); affermata, in linea di principio, la generale competenza residuale dei comuni nella nuova ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi (art. 118, *incipit* del primo comma); rimesso al legislatore competente il potere di derogare a tale principio generale, conferendo parte di queste funzioni, per assicurarne l'esercizio unitario, ad altre amministrazioni (statali, regionali o locali), sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118, primo comma); nulla può evidentemente impedire al legislatore statale, competente in via esclusiva a determinare le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117, secondo comma), di stabilire che l'insieme delle funzioni autorizzatorie e/o concessorie concernenti lo *start up* degli impianti produttivi sia per l'appunto attribuito in forma unificata (e con notevoli effetti di semplificazione) ai Comuni, singoli o associati, non ravvisando per esse ragioni sufficienti per derogare alla regola generale stabilita dall'*incipit* del primo comma del nuovo art. 118. Siamo di fronte a una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, tanto più che, in nome del principio di adeguatezza, lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998 detta poi opportune disposizioni intese ad attivare strumenti di cooperazione dei Comuni con le Province, le Camere di Commercio e le stesse amministrazioni regionali e statali previamente competenti, alle quali possono essere richieste attività istruttorie.

Ma le citate sentenze della Corte costituzionale, proprio perché fondate su una interpretazione della nuova ripartizione costituzionale delle competenze assai incerta e discutibile (come abbiamo cercato di dimostrare), appaiono a maggior ragione indicative di un indirizzo generale della giurisprudenza costituzionale che la Corte sembra decisa a perseguire anche a prezzo di qualche acrobazia interpretativa: quello di sottoporre le normative di semplificazione ad un rigoroso scrutinio al fine di verificarne la compatibilità con il rispetto degli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti (o ritenuti tali, ancorché erroneamente).

Nel quadro della generale riforma della legge n. 241, avviata già nei primi mesi della XIV legislatura, non poteva dunque venire trascurata la necessità di intervenire nuovamente anche sulla disciplina della conferenza di servizi. Ciò non tanto, come si è visto, per ritoccare ulteriormente, e a ben vedere marginalmente, un procedimento che, dopo la legge n. 340, aveva trovato un suo regime abbastanza razionale, anche alla luce delle esigenze prospettate dagli operatori; ma, soprattutto, per la necessità di adeguarne la disciplina al nuovo assetto della forma dello Stato come modificato dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. Vi era altrimenti il rischio di nuovi interventi della Corte costituzionale, miranti a vagliare la compatibilità con la nuova forma dello Stato non più solo di discipline speciali, ma della disciplina generale della conferenza di servizi.

6. ... e dalla successiva giurisprudenza costituzionale in tema di *localizzazione delle grandi infrastrutture*. – Un approfondimento delle tematiche ora enunciate era imposto, del resto, dagli sviluppi intervenuti in un settore in cui il ricorso alla conferenza di servizi è particolarmente frequente: quello della localizzazione delle grandi infrastrutture, interessata in poco tempo dalla cd. legge obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443), dalle successive normative di integrazione e attuazione (L. 1 agosto 2002, n. 166 e D.l.vo 20 agosto 2002, n. 190) e dalle note sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004.

Come è noto, con le predette sentenze, la Corte è pervenuta, con motivazioni impegnative e di largo respiro (ma in qualche parte anche di incerta consistenza), alla affermazione della necessità di prevedere e disciplinare forme di collaborazione “forte” o paritaria fra Stato e Regioni, ai fini della individuazione e localizzazione delle infrastrutture strategiche; e ha riconosciuto alle intese “forti”, eventualmente intervenute in materia, anche la legittimazione a

derogare alla ripartizione di competenze derivante da una lettura non dinamica del nuovo disegno costituzionale.

A conclusioni interpretative in buona misura analoghe era pervenuto anche un *paper* di Astrid del 2002, che su tale base aveva anche avanzato alcune proposte per risolvere *de jure condendo* i problemi nascenti dalla eventuale impossibilità di pervenire ad una intesa: cosa che la Corte non ha viceversa voluto fare; e a ben vedere non avrebbe neanche potuto fare, senza venir meno a quel *self restraint* che le ha sempre suggerito di contenere in spazi ristretti le invasioni di campo nei confronti del legislatore. Anche per ciò, probabilmente, nella ricostruzione interpretativa della Corte, il problema della localizzazione delle grandi infrastrutture, ove manchi l'intesa fra Stato e Regioni, non ha altra soluzione che la paralisi della decisione: fino a che l'intesa "forte" non sia raggiunta, non si provvede alla localizzazione, e di conseguenza alla realizzazione; e neppure, a monte, alla individuazione della infrastruttura in discussione.

Ma, come si è subito rilevato in dottrina, tale conclusione rischiava di contraddire e disattendere proprio quelle "istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, ... che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'articolo 5 della Costituzione", che la Corte aveva viceversa individuato come fondamento dell'affermata "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà enunciato dall'articolo 118. Rischiava, così, di restare vanificata anche la rilevante e positiva novità connessa a questa interpretazione, identificata nella rivalutazione di un'amministrazione che costituisca "non tanto attuazione o esecuzione di legge, quanto cura e soddisfazione di interessi", per cui "la natura e la dimensione della funzione amministrativa dipendono prima di tutto dalla dimensione e dalla natura degli interessi da curare" (L. TORCHIA).

Si era, inoltre, sottolineato come la questione si ponesse, in concreto, in un contesto nel quale i principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione, per quanto attiene al finanziamento delle Regioni e degli enti locali, non hanno ancora avuto attuazione. Da un lato, dunque, le amministrazioni dello Stato avrebbero potuto utilizzare il potere della borsa per esercitare una forte pressione sulle Regioni, al fine di convincerle o costringerle all'intesa sulla attribuzione alle stesse amministrazioni centrali di funzioni amministrative in materia di identificazione, realizzazione e/o localizzazione di infrastrutture strategiche, o al fine di costringerle all'intesa sulla approvazione dei programmi e dei progetti relativi. A quel punto, l'intesa paritaria non sarebbe stata affatto tale, e ne sarebbe stata pregiudicata la sua

efficacia di strumento capace di “assicurare una adeguata partecipazione delle Regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali” (Corte cost. sent. n. 6 del 2004).

Ma era stato anche individuato un rischio ancora peggiore: quello che risultasse illogicamente alterato, addirittura invertito, il modello di distribuzione delle competenze amministrative che deriva – anche secondo la ricordata giurisprudenza della Corte – dalla applicazione dei principi elencati dall’articolo 118. In assenza di interventi correttivi, il problema concreto non sarebbe più stato quello di dimostrare l’adeguatezza della Regione o dell’ente locale allo svolgimento della funzione, adeguatezza di per sé vanificata dalla indisponibilità delle relative risorse finanziarie, rimaste nella disponibilità delle amministrazioni statali in conseguenza della inattuazione (o violazione) delle disposizioni contenute nell’articolo 119 della Costituzione. Determinante sarebbe stato invece, in concreto, il maggiore o minore interesse della Regione e/o dell’ente locale alla realizzazione della infrastruttura strategica. Con una conseguenza paradossale, secondo la quale, di fatto, più una infrastruttura risulterà tale da interessare direttamente e prevalentemente la popolazione regionale e locale, maggiore finirà per essere la disponibilità della Regione e/o degli enti locali interessati a concedere l’intesa, anche a costo di spogliarsi dei poteri amministrativi relativi alla localizzazione e realizzazione dell’opera, pur di vederla realizzata. Maggiore sarà invece l’interesse essenzialmente nazionale (della comunità nazionale), associato ad uno scarso interesse regionale e locale, maggiore sarà la propensione della Regione e/o degli enti locali a negare l’intesa, onde evitare la realizzazione di una infrastruttura alla quale sono scarsamente interessati (quando non addirittura controinteressati). Con il risultato che il Governo e le amministrazioni centrali sarebbero risultati più deboli laddove più forte è l’interesse nazionale in senso proprio, che essi dovrebbero tutelare, più forti dove invece prevale l’interesse regionale o locale, la cui tutela e cura dovrebbe essere viceversa affidata alle istituzioni territoriali.

Ciò aveva portato gli autori dello stesso *paper* ad auspicare la introduzione, *de jure condendo*, di una disciplina procedimentale che incanalasse la concertazione “forte” fra Stato, Regioni ed enti locali verso una decisione suscettibile di essere comunque raggiunta, in tempi certi e ragionevolmente brevi, identificando i meccanismi per superare eventuali dissensi attraverso una equilibrata previsione delle “procedure di decisione di ultima istanza”. Si proponeva così di attribuire allo Stato, in ultima istanza, il potere di definire le opere

strategiche, le loro caratteristiche fondamentali e la loro localizzazione di massima (attivando la Conferenza Stato-Regioni o, in ultima istanza, il Consiglio dei ministri con la partecipazione dei presidenti delle Regioni interessate); di attribuire invece alle Regioni interessate il potere di procedere (convocando e presiedendo apposite conferenze di servizi, quali amministrazioni procedenti) alla localizzazione puntuale delle opere (o alla definizione dei tracciati delle infrastrutture di rete); di attribuire infine al Consiglio dei ministri (integrato, anche in tal caso, dai Presidenti delle Regioni interessate) il potere di intervento sostitutivo ex art. 120 Cost. in caso di inerzia delle istituzioni territoriali.

Analogo intento sembra avere ispirato, ora, il legislatore, con la riforma della legge n. 241 ad opera della legge n. 15 del 2005, e in particolare con il nuovo testo dell'art. 14-*quater*, sulla disciplina dei dissensi e delle procedure di decisione di ultima istanza.

*7. Il recepimento di tali esigenze nel nuovo art. 14-*quater*: gli elementi di novità, ...* – Il nuovo comma 3 dell'art. 14-*quater* prevede tre modelli di superamento del dissenso su interessi “sensibili” mediante il ricorso a procedure di decisione di ultima istanza. Esso ribadisce innanzitutto che l'amministrazione procedente non può adottare la determinazione conclusiva del procedimento sulla base delle posizioni prevalenti emerse nella conferenza dei servizi, in presenza della opposizione di una o più tra le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico, della salute e della pubblica incolumità. In presenza di tali dissensi “rilevanti” o “qualificati”, la decisione deve essere rimessa a una sede diversa, in grado di assumere decisioni di ultima istanza contemperando gli interessi pubblici in gioco. E dunque, a seconda del tipo di amministrazioni dissenzienti e procedenti:

a) in caso di dissenso tra amministrazioni tutte statali, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, secondo il modello previgente;

b) in caso di dissenso tra amministrazioni regionali, o tra una amministrazione statale e una regionale, la decisione è rimessa alla Conferenza Stato-Regioni (invece che al Consiglio dei ministri, come viceversa era previsto dalla legge 340);

c) in caso di dissenso tra amministrazioni locali, o tra queste e un'amministrazione regionale o statale, la decisione è rimessa alla Conferenza Unificata.

Il successivo comma 3-*bis* dell'art. 14-*quater* introduce poi una nuova ipotesi di dissenso “qualificato”, nel senso sopra indicato. Si

tratta di quello dell'amministrazione regionale nei casi in cui, pur non essendo in discussione interessi "sensibili" costituzionalmente rilevanti, la conferenza dei servizi verta su ambiti materiali di competenza della Regione: come si è visto sopra, la carenza di una regolamentazione legislativa di questa fattispecie era stata censurata dalla Corte costituzionale con la pur discutibile sentenza n. 206 del 2001. In tale ipotesi, la decisione è rimessa alla Conferenza Unificata ovvero alla Conferenza Stato-Regioni, a seconda che figurino o meno tra gli interessati anche amministrazioni locali. Si ricade dunque nelle ipotesi sopra descritte *sub b)* e *c)*. Manca infatti, per definizione, l'ipotesi del dissenso tra amministrazioni dello Stato.

Al riguardo, si è sostenuto che "l'idea centrale della riforma" consisterebbe dunque nel "sostituire alla *concentrazione* dei poteri decisionali in capo ad un'unica autorità (meccanismo che resterebbe in via ordinaria, anche se l'amministrazione precedente deciderebbe non più sulla base della volontà della maggioranza, ma tenendo conto delle posizioni prevalenti)" un meccanismo fondato "sulla ricerca del consenso tramite il ricorso alla *concertazione*, in tutti i casi in cui entri in gioco la competenza delle Regioni e degli enti locali": ma la concertazione verrebbe ricercata non tra le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi e all'interno di questa, ma nella Conferenza Stato-Regioni o nella Conferenza Unificata (C.TUBERTINI). Questa interpretazione non appare tuttavia convincente: l'articolo 14-*quater* non disciplina infatti la conclusione della conferenza di servizi (che è disciplinata dall'art. 14-*ter* della 241 novellata, e dunque dalle norme della legge n. 340 del 2000, salvo l'abbandono della regola della maggioranza), ma il procedimento di decisione di ultima istanza, al quale si deve far ricorso allorché la determinazione di conclusione del procedimento da parte dell'amministrazione procedente sia impedita dall'opposizione di una amministrazione preposta alla tutela di un interesse costituzionalmente protetto. Si tratta dunque di fattispecie che – almeno per ciò che riguarda i dissensi a tutela degli interessi "sensibili" – già in base alla normativa precedente non prevedevano una decisione finale ad opera della conferenza di servizi. In altri termini: le competenze attribuite - in coerenza con il nuovo assetto costituzionale delineato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza unificata dal nuovo art. 14-*quater* sono scorporate non già dalle competenze previamente attribuite alla conferenza di servizi, ma dalle competenze di decisione di ultima istanza attribuite precedentemente al Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in forza della legge n. 127 del 1997, e poi

attribuite al Consiglio dei ministri in virtù della legge n. 340 del 2000. In più, ma anche in tal caso in coerenza col nuovo assetto costituzionale, l'elenco delle amministrazioni legittimate ad opporre un dissenso non superabile dalla amministrazione precedente è integrato dalle Regioni e dalle Province autonome, allorché il provvedimento da adottare a conclusione della conferenza di servizi verta su materia di loro competenza: fattispecie presumibilmente non frequente, dal momento che, in tali materie, è assai probabile che l'amministrazione regionale agisca quale amministrazione precedente, e dunque non abbia motivo di opporre un dissenso paralizzante alla ... propria determinazione conclusiva del procedimento.

Quid juris se tuttavia neppure il decisore di ultima istanza perviene a una decisione, in tempi ragionevoli? Finché l'unico decisore di ultima istanza era identificato nel Consiglio dei ministri l'ipotesi poteva apparire irrealistica, decidendo il Consiglio – anche se in fatto assai raramente – a maggioranza semplice. Non è irrealistica invece tale ipotesi, allorché al Consiglio dei ministri si affiancano le due Conferenze, che decidono per corpi, e dunque con un procedimento concertativo che non esclude situazioni di *impasse*. Occorre dunque prevedere procedure idonee a superare la paralisi decisionale o l'inerzia delle due Conferenze o comunque la mancata adozione della decisione prevista dal comma 3 dell'art. 14-*quater*. Vi provvede il nuovo comma 3-*ter* dell'art. 14-*quater*, che rimette in tal caso la decisione (di "ultimissima" istanza) rispettivamente al Consiglio dei ministri o alla Giunta regionale, a seconda che si verta o meno su materie attribuite "alla competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, e 118 della Costituzione". Qualora neppure la Giunta regionale provveda entro il termine assegnatole dalla legge (trenta giorni), la decisione è ulteriormente rimessa al Consiglio dei ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate. Può sembrare un ritorno al meccanismo generale antecedente alla riforma, come caso estremo di chiusura dell'*iter* procedimentale: ma si tratta in realtà di una corretta applicazione della disciplina costituzionale del potere sostitutivo del Governo contenuta nel nuovo art. 120 Cost.

Ove il dissenso opponga tra loro amministrazioni regionali (di differenti Regioni), il nuovo comma 3-*quater* dell'art. 14-*quater* fa infine salva la potestà delle Regioni di disciplinare mediante intese tra loro i procedimenti per la decisione di ultima istanza. Si tratta anche qui di un'applicazione della nuova normativa costituzionale (nella fattispecie l'art. 117, ottavo comma), che a nostro avviso potrà rivelarsi utile per dare ulteriore flessibilità al sistema e per riempire gli

spazi lasciati vuoti dal legislatore (come, ad esempio, per l'individuazione della Giunta regionale competente a decidere ai sensi del comma 3-ter, in caso di contrasto tra due Regioni).

8. ... *i profili di incertezza (veri o presunti)* ... – Il sistema disegnato non è semplice e può generare incertezze nella sua applicazione; tanto più che è scomparsa, nel corso dell'*iter* parlamentare, una disposizione che prevedeva la necessaria emanazione di linee-guida per l'applicazione delle disposizioni sulla conferenza di servizi, da definire con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza Unificata (ovvero, più semplicemente, sentita la Conferenza unificata, quando le linee-guida concernessero competenze del Consiglio dei ministri).

Una maggiore complessità può essere la naturale conseguenza della più complessa articolazione dell'assetto istituzionale che è tipica dei contesti di *multilevel governance*, con conseguente maggiore complicazione dei meccanismi decisionali. Ma le esigenze di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi che hanno ispirato il ricorso alla conferenza di servizi verrebbero disattese, se gli elementi di incertezza e ambiguità non fossero evidenziati e risolti, se possibile per via di interpretazione, o altrimenti con nuovi, necessari, ancorché limitati, interventi normativi.

Non del tutto chiaro è innanzitutto il riferimento alle “materie di propria competenza” operato dai commi 3-bis e 3-ter del nuovo articolo 14-*quater*, quando si tratta di competenze regionali: il comma 3-bis sembra fare un riferimento implicito al (solo) riparto di competenze amministrative, il comma 3-ter, contenendo un richiamo espresso all' articolo 117 Cost., sembra invece estendersi anche al riparto di competenze normative.

Parimenti, si è sostenuto che l'introduzione delle Conferenze (Stato-Regioni e Unificata) nel modello della conferenza (di servizi) genera incertezza sulla tenuta dell'assetto complessivo del sistema, poiché in tal modo vengono chiamati ad esprimersi su decisioni tecniche e strettamente connesse al territorio (come quelle che tipicamente sono oggetto delle conferenze di servizi) organi titolari di una rappresentanza non territoriale ma di “corpo” (il Governo, il sistema regionale nel suo complesso, l'insieme delle autonomie locali). In sostanza, “rimettendo la decisione alle Conferenze, ai rappresentanti regionali e locali viene chiesto di trovare una mediazione tra gli interessi – localizzati in un determinato territorio – di cui sono portatrici le amministrazioni che hanno manifestato il loro dissenso nella conferenza di servizi, e gli interessi “di corpo” del livello di

governo che esse rappresentano; e di ricercare infine – come sembrerebbe derivare dall'applicazione delle regole di funzionamento delle Conferenze dettate dal d.lgs. 281/1997– l'assenso del Governo, che è rappresentato e costituisce parte necessaria delle due Conferenze” (C. TUBERTINI).

Questi rilievi sembrano tuttavia prescindere da quanto già si è sottolineato in precedenza (al par. 7): che le due Conferenze intervengono in una fase successiva alla conclusione dei lavori della conferenza di servizi, sostituendo non già quest'ultima, ma il Consiglio dei ministri nel compito (eminentemente politico) di adottare una decisione di ultima istanza di composizione fra gli interessi pubblici in conflitto, allorché l'amministrazione procedente non abbia potuto concludere il procedimento sulla base dei lavori della conferenza di servizi per l'opposizione irriducibile di amministrazioni preposte alla tutela o alla cura di interessi costituzionalmente protetti. In questo senso, sembra più apparente che reale anche la contraddizione fra i commi *3-bis* e *3-ter* nella identificazione dei presupposti che, nel primo caso, legittimano la Regione a opporre un dissenso qualificato alla conclusione del procedimento o che, nel secondo caso, legittimano il deferimento della decisione di ultima istanza alla Giunta regionale. Nel primo caso infatti, la Regione agisce in quanto titolare di una competenza amministrativa ad essa attribuita dall'ordinamento; nel secondo caso, la Giunta regionale interviene come organo costituzionale politico, preposto alla tutela e alla cura di interessi pubblici non circoscrivibili alle sole materie di sua competenza amministrativa, ma identificati più estesamente anche dalla delimitazione materiale delle sue competenze normative (legislative e regolamentari). E così, per esempio, la Regione incontrerà nell'esercizio del potere di opposizione alla conclusione del procedimento il limite, verso il basso, della competenza amministrativa degli enti locali (non potrà opporre un dissenso qualificato alla conclusione del procedimento se la competenza amministrativa non è regionale ma locale). Tale limite (verso il basso) non opera invece nei confronti dei poteri di decisione di ultima istanza della Giunta regionale, che le sono riconosciuti in tutte le materie non riservate alla competenza statale; competenza statale che, per di più, il comma *3-ter* definisce in termini restrittivi, limitandola alle materie di competenza legislativa statale esclusiva, oltre che alle funzioni amministrative attribuite alle amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 118.

È stata anche stigmatizzata (sempre da C. TUBERTINI) la singolarità di un modello in cui le Conferenze sarebbero chiamate a

decidere – con la necessaria partecipazione dei rappresentanti dello Stato – anche nel caso in cui il dissenso non coinvolga amministrazioni statali, ma solo amministrazioni regionali tra loro, o solo amministrazioni locali, o addirittura solo una amministrazione regionale ed un ente locale della medesima regione, con l’effetto di ricondurre a livello nazionale una decisione che potrebbe, invece, essere adottata nelle sedi di concertazione regionale presenti ormai in tutti gli ordinamenti regionali e previsti dalla stessa Costituzione; e in cui solo in caso di fallimento della concertazione la decisione viene riportata al vertice esecutivo regionale.

La critica appare tuttavia solo parzialmente fondata. Da una parte, infatti, tale materia ben potrebbe essere oggetto di leggi regionali che disciplinino (come già oggi accade) le conferenze “interne” al territorio della regione nelle materie di competenza regionale (cfr. *infra*, al par. 10). Dall’altra, il ricordato comma 3-*quater* fa salva la facoltà delle Regioni di disciplinare con intese fra loro i casi di dissenso tra amministrazioni di diverse Regioni. Peraltro, la decisione, nel caso di dissenso fra Regioni ed enti locali, viene attribuito dalla legge a una istanza collegiale più comprensiva nell’evidente proposito di evitare l’affermarsi di pratiche di neocentralismo regionale, dai quali le rappresentanze di Comuni e Province, a torto o a ragione, tentano di difendersi coinvolgendo i poteri statali.

Perplessità sono anche state prospettate sul funzionamento pratico del nuovo modello, con particolare riguardo:

i) al già pesante carico di lavoro gravante sulle Conferenze Stato-Regioni ed Unificate: a ciò si potrebbe tuttavia replicare osservando che le due Conferenze sono da tempo use ad avvalersi di accurate istruttorie tecniche, che consentono di contenere in tempi assai ristretti la fase della decisione politico-amministrativa collegiale;

ii) al particolare meccanismo decisionale applicato nelle stesse Conferenze, che non fornisce alcuna garanzia all’amministrazione regionale o locale che abbia manifestato il proprio dissenso in conferenza di servizi di poter far prevalere la propria volontà: a ciò si potrebbe tuttavia replicare osservando che la decisione di ultima istanza deve tendere alla composizione degli interessi pubblici coinvolti, non a far prevalere *tout court* le ragioni dell’amministrazione dissenziente;

iii) alla presenza condizionante, all’interno delle Conferenze, del Presidente del Consiglio dei ministri (o di un suo delegato) a cui è attribuita anche la presidenza della Conferenza: ciò che, peraltro, non ha mai impedito alle rappresentanze delle Regioni e degli enti locali di

far valere le loro ragioni, anche per il fatto che le loro posizioni maturano “per corpi separati”, in riunioni alle quali il Presidente della Conferenza non ha accesso;

iv) alla particolare posizione degli enti locali, i cui rappresentanti in Conferenza Unificata sono individuati dalle associazioni delle autonomie, secondo un sistema di rappresentanza indiretta, che rende oltremodo difficile una reale tutela degli interessi localizzati su di un determinato territorio: a ciò si potrebbe replicare che resterebbe tuttavia aperta la possibilità di determinare, attraverso una intesa di fatto nell’ambito delle Conferenze, la rimessione della decisione alla Giunta regionale competente per territorio, ai sensi del comma 3-bis;

v) alla natura dell’atto con il quale le Conferenze assumono la decisione, natura che non è espressamente definita: ma potrebbe trattarsi di una intesa, sia pure “in deroga” alla disciplina generale del d.lgs. n. 281 del 1997 per quanto attiene agli effetti del suo mancato raggiungimento nei termini (poiché in questo caso si prevede un meccanismo sostitutivo, mentre nel d.lgs. n. 281 l’intesa si perfeziona sempre con l’assenso del Governo);

vi) alla individuazione di una struttura di supporto adeguata per l’istruttoria delle questioni sottoposte alle Conferenze (non senza sottovalutare, tuttavia, la buona professionalità delle esistenti strutture di supporto delle Conferenze e la possibilità che esse si avvalgano della collaborazione del Dipartimento del coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio, che nell’istruire finora i dissensi rimessi al Consiglio dei ministri sulla base della normativa previgente ha spesso svolto con successo anche un ruolo di conciliazione preventiva, opportunamente coinvolgendo le Regioni e le amministrazioni locali interessate).

Le perplessità sopra elencate potrebbero alimentare timori sulla tenuta del modello generale previsto dalla legge n. 15, spingendo le Regioni a disciplinare, nella legislazione di settore, propri e diversi modelli di conferenza di servizi. Ma, come si è visto, esistono già rimedi e correttivi quasi sempre adeguati. E, comunque, appare prevalente, a nostro avviso, la considerazione che la strada prescelta, pur se complessa e in buona parte ancora da definire nel suo funzionamento pratico, costituisce una scelta istituzionale coraggiosa e anche, in qualche modo, dovuta, in relazione al nuovo assetto costituzionale.

Con questa scelta, il Parlamento – innovando rispetto all’originario d.d.l. governativo, che nulla prevedeva in proposito – ha intrapreso la via di una legislazione attuativa, idonea a perfezionare il disegno interpretativo enunciato dalla Consulta e ad evitarne esiti non

desiderabili, contraddittori e perfino perversi, quali quelli accennati *retro*, al par. 5.

9. ... e la rispondenza del modello ai nuovi principi costituzionali – La scelta operata dalla legge n. 15 appare, innanzitutto, rispettosa sia del principio di sussidiarietà (poiché la sede di composizione dei dissensi o di armonizzazione degli interessi pubblici in gioco è individuata nell'autorità territorialmente più vicina ai cittadini) sia – come *extrema ratio* – del principio di sostituzione ex art. 120 Cost. Ma soprattutto essa appare coerente, a ben vedere, con la ricostruzione proposta dalla Corte costituzionale ed esposta *retro*, al par. 5; essa appare del resto l'unica possibile, nelle more della emanazione di adeguate disposizioni attuative del Titolo V della Costituzione.

Difatti, la nuova disciplina consente, sotto un primo profilo, di realizzare un bilanciamento tra decisioni statali e decisioni regionali di ultima istanza, tale da garantire o almeno rafforzare l'effettività degli strumenti di concertazione paritaria. Se è vero che la parità presuppone che una parte non possa decidere da sola, vanificando il dissenso dell'altra, è anche vero che la parità è parimenti pregiudicata se una parte può, senza subirne rilevanti pregiudizi, imporre la propria volontà, esercitando un vero e proprio potere di veto, semplicemente negando il suo consenso, o vincolandolo all'accettazione *sic et simpliciter* delle proprie condizioni, come si avrebbe nei casi nei quali l'intervento è di rilevante interesse nazionale ma di scarso interesse regionale.

Sotto un secondo profilo, non si può negare che la nuova disciplina raggiunga l'obiettivo di delineare un procedimento concertativo che conduca in ogni caso ad una decisione, in tempi certi e ragionevolmente brevi (specie se ad essi si accompagnerà un utilizzo saggio e coraggioso dei meccanismi decisionali delle Conferenze), evitando il rischio di irrigidirsi in un conflitto non componibile tra istituzioni pubbliche portatrici di interessi contrastanti, tale da rendere impossibile l'intesa "forte" pretesa dalla Corte come condizione della decisione.

In altri termini, la nuova disciplina, proprio perché consente di pervenire comunque ad una decisione, attraverso una procedura che impone una composizione o armonizzazione tra gli interessi in gioco, evita il rischio più grave insito nella interpretazione della Corte: che, in mancanza della richiesta intesa "forte", restino privi di tutela quegli interessi generali e unitari, la cui necessaria tutela, alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica e della vocazione ascensionale del principio di sussidiarietà, ha condotto la Corte a

consentire una eccezionale deroga alla rigidità della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, stabilita dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

La soluzione delineata dal legislatore vale peraltro ad eliminare o, quanto meno, ad attenuare il rischio che questa deroga (nonostante le condizioni e i limiti individuati dalla Corte costituzionale) sia in ultima analisi rimessa puramente e semplicemente alla volontà delle parti, come di volta in volta manifestata, senza alcun ancoraggio a una disciplina normativa, che procedimentalizzi e organizzi questo complesso concorso di funzioni e compiti tra soggetti istituzionali. Evita anche, la soluzione delineata, un ricorso troppo spregiudicato al “principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze regionali” (S. BARTOLE) che, nella perdurante inattuazione delle disposizioni dell’articolo 119, e dunque in regime di forte asimmetria tra le due parti del rapporto negoziale, finirebbe per legittimare un sistematico “allargamento del potere legislativo dello Stato oltre i limiti richiesti dall’assunto della tutela di interessi unitari”.

10. *Le prospettive possibili* – La disciplina qui commentata ha portata generale, come la legge 241 della quale costituisce una novella; dovrà dunque essere accompagnata dalle necessarie disposizioni normative di settore (soprattutto regionali). Nei limiti di una disciplina generale tuttavia, essa delinea e disciplina – non soltanto riguardo alla localizzazione delle grandi infrastrutture, in occasione delle quali si è espressa la Corte costituzionale – un procedimento che appare rispettoso dell’assetto delle competenze costituzionali definito dal nuovo Titolo V, ma anche potenzialmente in grado di assicurare (con le cautele di cui si è detto) che alle decisioni necessarie si pervenga in tempi certi e ragionevolmente brevi.

Non è questa la sede per un esame del rapporto tra la riformata legge n. 241 e la legislazione regionale (su cui cfr. *infra*, il commento al nuovo art. 32). Al riguardo vi è chi (F. MERLONI) ha proposto che, per garantire la permanenza di una disciplina uniforme di alcuni istituti generali dell’azione amministrativa, valevoli per tutte le pubbliche amministrazioni – e, tra questi, anche l’istituto della conferenza di servizi come meccanismo tipico di coordinamento degli interessi – si convenga che l’intervento legislativo statale sia sempre previamente concertato, procedendo alla stipulazione di una vera e propria “convenzione costituzionale” tra tutti i livelli titolari di poteri normativi. La proposta appare comunque interessante, anche per chi ritenga che, in ogni caso, la nuova disciplina della conferenza dei servizi, o quanto meno i principi fondamentali che ne derivano,

vincolino comunque i legislatori regionali ai sensi del secondo (o quantomeno del terzo) comma dell'articolo 117 Cost. .

È infatti ragionevole pensare che, affinché la nuova disciplina della conferenza di servizi possa davvero funzionare, occorrerà che il meccanismo decisionale in essa contenuto sia preventivamente e fortemente condiviso da tutti i livelli di governo interessati: solo a queste condizioni – si afferma – la conferenza di servizi potrà porsi, nel nuovo sistema costituzionale, così carente e al contempo così bisognoso di meccanismi di raccordo interistituzionale, come un rinnovato strumento di coordinamento e di sintesi delle competenze ripartite tra lo Stato e le autonomie regionali e locali.

Ma, forse, l'auspicio del legislatore del 2005 era proprio questo. La conferenza di servizi, con le sue due "anime" di modello di "amministrazione collaborativa" e di strumento di semplificazione burocratica, si era dimostrata nel tempo, soprattutto dopo la riforma organica operata dalla l. n. 340 del 2000, un meccanismo avanzato e in grado di funzionare efficientemente, tanto da essere collocata dalla dottrina "al centro delle dinamiche evolutive del diritto delle amministrazioni pubbliche" (D. D'ORSOGNA). Questo ruolo centrale dell'istituto ha trovato conferma in recenti ricerche promosse da Confindustria (e in particolare dalle Associazioni imprenditoriali delle Regioni del Nord-Ovest d'Italia), che hanno inserito la conferenza di servizi (insieme con gli accordi di programma, i patti territoriali, gli sportelli unici) tra i meccanismi di semplificazione che "possono funzionare, se ben gestiti", tanto da far affermare che, in questi casi, "una parte del ritardo accumulato nell'attuazione della normazione di semplificazione sin qui adottata" è dipeso, più che da un quadro normativo di scarsa qualità, "dal *gap* di formazione del personale amministrativo pubblico, che ha tardato o stentato a fare un uso ampio e corretto degli strumenti procedurali messi a disposizione dalle discipline via via introdotte in sede di semplificazione" (tale valutazione viene ora ribadita, in sede nazionale, in un documento di Confindustria del marzo 2006, dal titolo "Semplificazione annunciata, percepita e rilevata").

Occorrerà, certo, un forte impegno nella fase di prima attuazione, con particolare riguardo: ad un rafforzamento delle strutture istituzionali di supporto alle Conferenze per la gestione istruttoria dei dissensi; ad una solida crescita del ruolo delle amministrazioni procedenti; ad un ulteriore incremento – magari anche attraverso processi formativi mirati – della capacità dei loro funzionari (soprattutto di quelli degli enti locali) di gestire una conferenza più complessa ma più adatta al nuovo quadro costituzionale; ad una

visione sempre più costruttiva e sempre meno “corporativa” e “ostruzionistica” da parte delle amministrazioni partecipanti; ad una ulteriore maturazione del ruolo dei privati, sempre più presenti in un procedimento prima tutto chiuso all’interno delle amministrazioni pubbliche (i citati paper di Confindustria giungono a suggerire processi formativi comuni di imprenditori e amministratori).

In ogni caso, e in conclusione, 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.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

(N.B.: in questa breve nota si riportano soltanto i contributi ritenuti essenziali sul tema della conferenza di servizi e quelli espressamente richiamati nel testo del commento. Per una più ampia e organica raccolta di indicazioni bibliografiche si rinvia al successivo commento su “I procedimenti” di questo stesso volume)

AA.VV., *La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, a cura di F. Bassanini, in <http://www.astrid-online.it/-le-infra/Paper-localizzazione-infrastr.pdf>, Roma, 2002

S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Forum di quaderni costituzionali* in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale>

F. BASSANINI, *La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303 del 2003: una questione ancora irrisolta*, in V. CERULI IRELLI - C. PINELLI, *Verso uno Stato federale? Normazione e amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino 2004

F. BASSANINI, S. PAPARO, E G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in L. TORCHIA e F. BASSANINI, *Sviluppo o declino: Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, Passigli 2005

L. CARBONE E P.L. CARBONE, *"Guidelines" per la qualità della Regolamentazione-Una proposta delle Confindustrie del nord-ovest d'Italia*, Torino, giugno

- 2004, in <http://www.semplicazione.it/Documentazione/Guidelines.pdf>, spec. pp. 76-78
- G.F. CARTEI, *Servizi (Conferenza di)*, in *Digesto discipl. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, p. 65 ss.
- G. COMPORTEI, *Conferenze di servizi ed ordinamento delle autonomie*, in *Dir. Amm.*, 1998, p. 172 ss.
- CONFINDUSTRIA – PICCOLA INDUSTRIA, *Semplificazione annunciata, percepita e rilevata – La strategia, il metodo e le proposte di Confindustria*, Roma, 2006
- G. CUGURRA, *La concentrazione dei procedimenti*, relazione al Convegno su *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale* (Tremezzo, 19-21 settembre 1996), in *Atti del Convegno*, Milano, 1997, pp. 85 ss.
- D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002
- G. FALCON, *Gli accordi tra amministrazioni e tra amministrazioni e privato*, in *La semplificazione amministrativa*, a cura di L. VANDELLI E G. GARDINI, Rimini, 1999
- P. FORTE, *La Conferenza di servizi*, Padova, 2000
- G. GARDINI, *La Conferenza di servizi: natura e scopi. L'evoluzione dell'istituto dalla legge 241/1990 al regolamento sullo sportello unico*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, p. 1275 ss.
- F. MERLONI, *Il destino degli ordinamenti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2-3 2002
- G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993, 1564 ss.
- E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, p. 699 ss.
- G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle regioni: ancora un intervento della Corte Costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, p. 275 ss.
- I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, p. 195 ss.
- F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.* 1999, n. 2, pp. 255 ss.
- M. SGROI, *Sportello unico per le attività produttive, conferenza di servizi e autonomia regionale: note a margine della sent. 206/2001 della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 114 ss.
- L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. Dir. Amm.* 1997, n. 7, pp. 675 ss.
- L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, commento alla sentenza C. Cost. n. 303 del 2003 in www.astrid-online.it
- C. TUBERTINI, *La conferenza di servizi di fronte alla riforma del Titolo V della Costituzione*, comunicazione all'incontro di studio su "L'azione amministrativa nel disegno di legge di revisione della L. 241/90", Pescara, 30.5.2003., in www.astrid-online.it