CLAUDIA 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

Tra le disposizioni contenute nel progetto di riforma della legge n. 241/1990 merita senz'altro un'attenta analisi l'insieme delle modifiche all'istituto della conferenza di servizi, raggruppate negli articoli da 4 a 9. Si tratta di modifiche che, come si legge nell'illustrazione del relatore Bassanini, non si limitano ad una operazione di mera manutenzione legislativa, ovvero a risolvere i problemi di coordinamento ed i dubbi interpretativi sorti nell'applicazione della precedente disciplina, ma incidono profondamente sugli snodi fondamentali dell'istituto, nel tentativo di adeguarlo "al nuovo assetto dei poteri e delle competenze delineato dal vigente nuovo Titolo V della Costituzione".
A questo secondo obiettivo sono riconducibili, in particolare, le norme contenute nell'articolo 7 del progetto (nella versione approvata dal Senato il 10 aprile 2003, AS 1281, ed attualmente all'esame della Camera, AC 3890), che, riscrivendo quasi integralmente l'articolo 14-*quater* della legge 241/1990, trasformano radicalmente la disciplina della fase decisoria della Conferenza.
E' quest'ultima, senz'altro, la parte più strettamente connessa ai mutamenti indotti dalla riforma costituzionale sull'azione amministrativa e sui rapporti tra i livelli territoriali di governo, motivo che mi spinge a concentrare solo su di essa (oltre alle evidenti ragioni di tempo) il mio intervento. Si tratta, peraltro, di una parte del progetto relativamente recente, emersa nel corso dei lavori parlamentari, frutto della profonda revisione del disegno di legge originario operata dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato: ciò spiega la ragione per cui essa non è ancora stata coinvolta nell'animato dibattito dottrinale e politico sulla riforma della 241/1990, e spero possa anche giustificare la natura del tutto provvisoria e parziale delle considerazioni che seguono.
Per cogliere la portata innovativa della proposta, può essere utile, dapprima, un sintetico richiamo all'evoluzione legislativa della disciplina della fase decisoria della Conferenza di servizi, e successivamente, la rilevazione di alcuni dati di contesto che hanno sicuramente influito nella scelta del nuovo meccanismo decisionale.
Sotto il primo profilo, si può senz'altro affermare che la conferenza di servizi rappresenta uno dei più sintomatici esempi delle difficoltà insite nella semplificazione negli ordinamenti che, come il nostro, presentano un accentuato grado di frammentazione delle competenze amministrative unito ad una forte garanzia costituzionale degli enti territoriali.
Tali difficoltà sono sorte proprio nel momento in cui il legislatore ha trasformato la natura giuridica della conferenza, nata come misura di semplificazione del procedimento e di ricerca di assenso tra le amministrazioni (sul presupposto che la struttura dialogica, anziché diacronica, del procedimento, potesse di per sé favorire una convergenza decisionale), per farne lo strumento principale di coordinamento tra competenze amministrative diverse, luogo di emersione dei dissensi ed (obbligatoria) riconduzione ad unità delle inevitabili divergenze tra interessi pubblici.
Non è quindi casuale che la "storia" delle modifiche via via introdotte all'originario impianto dell'art. 14 della l. 241/1990 sia segnata dalla ricerca di un meccanismo efficace di superamento del dissenso di una o più delle amministrazioni partecipanti: a partire dal 1993 – anno in cui il legislatore è per la prima volta intervenuto a ridurre i "poteri di blocco" delle autorità coinvolte

nella conferenza di servizi – e, soprattutto, nella legge 127/1997, e poi nella successiva legge n. 340/2000, le tecniche utilizzate sono state sempre diverse: dalla remissione alla decisione del Consiglio dei Ministri, all'attribuzione del potere decisionale all'autorità procedente, ma con la possibilità di un intervento interdittivo (un vero e proprio potere di veto) dei massimi organi esecutivi (Consiglio dei Ministri, Presidente della Regione o Sindaco), sino alla discussa regola della decisione dell'amministrazione procedente "a maggioranza" delle posizioni espresse in conferenza.

Nell'applicazione di queste diverse tecniche, peraltro, il legislatore si è trovato nella necessità di differenziare i meccanismi decisionali sulla base della diversa natura delle amministrazioni coinvolte, in una continua oscillazione tra due poli, ovvero, tra la ricerca di efficienza (una decisione ad ogni costo) e la necessaria salvaguardia delle competenze di amministrazioni rappresentative di interessi particolarmente qualificati, o in quanto inerenti a beni di interesse collettivo (ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, salute), o in quanto tutelati a livello costituzionale (regioni), senza che le soluzioni di volta in volta proposte siano state effettivamente in grado – come ha osservato la dottrina – di trovare un valido punto di equilibrio.

Era quindi inevitabile che l'entrata in vigore della riforma costituzionale, con il conseguente il rafforzamento della garanzia costituzionale delle competenze delle amministrazioni regionali e locali e con una più netta delimitazione dei confini dell'intervento statale, accentuasse questo squilibrio, e portasse il legislatore alla ricerca di una nuova soluzione. Del resto, proprio su questo versante, due sentenze della Corte Costituzionale (una precedente, l'altra successiva alla legge costituzionale n. 3/2001), avevano già fornito un forte segnale circa la necessità di adeguare gli strumenti di semplificazione amministrativa alla tutela delle competenze costituzionalmente garantite.

Mi riferisco, in primo luogo, alla sentenza n. 206/2001, che nell'esaminare la costituzionalità della speciale ipotesi di conferenza di servizi prevista dall'art. 25 del D.P.R. 447/1998 (contenente la disciplina dello sportello unico per le attività produttive), e gli effetti dell'applicazione a questa disposizione del meccanismo decisionale contenuto nell'art. 14-*quater* della legge 241/1990, aveva ritenuto illegittima la facoltà del comune di procedere ad una variante urbanistica superando, con la regola della maggioranza, il dissenso espresso dall'amministrazione regionale, con conseguente lesione della competenza regionale in materia.

Altrettanto significative sono le affermazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 376/2002, aventi ad oggetto le modifiche introdotte dalla legge n. 340/2000 alla disciplina dello sportello unico per le attività produttive: anche in questa sentenza, infatti, 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, attraverso la riconduzione al comune, in qualità di unico responsabile del procedimento, della competenza, e non solo (come ha invece ritenuto la Corte) "di 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".

Una serie di fattori, quindi, possono considerarsi alla base della proposta contenuta nel disegno di legge oggetto del nostro esame: a) l'inadeguatezza della attuale disciplina; b) l'entrata in vigore della riforma costituzionale; c) la sensibilità dimostrata dalla Corte Costituzionale al tema della salvaguardia delle competenze delle amministrazioni pubbliche, specie degli enti territoriali; d) infine (ma forse, non ultimo per importanza), l'elevata conflittualità che caratterizza gli attuali rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, proprio sul versante delle rispettive competenze.

L'idea centrale sottesa all'articolo 7 del progetto di legge è quella di sostituire alla *concentrazione* dei poteri decisionali in capo ad un'unica autorità (meccanismo che resterebbe in via ordinaria, anche se l'amministrazione procedente 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.
Tuttavia, la concertazione viene ricercata non tra le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi ed all'interno di questa, ma nella Conferenza Stato-Regioni, eventualmente allargata ai rappresentanti delle Autonomie locali (Conferenza Unificata). Esse divengono titolari del potere decisionale nel caso in cui:
a) il dissenso sia stato manifestato da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico o della tutela della salute e della *pubblica incolumità* (nuovo interesse "sensibile" soggetto a speciale tutela), e tale dissenso provochi un conflitto, rispettivamente, tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali, oppure, tra un'amministrazione statale o regionale ed un ente locale o tra più enti locali;
b) non siano coinvolte amministrazioni titolari di interessi "sensibili", ma il dissenso sia stato manifestato da una regione in una *materia rimessa alla propria competenza* (deve ritenersi legislativa, anche se non è precisato, né specificato se solo esclusiva o anche concorrente); in tal caso, decide la Conferenza Stato-Regioni se il conflitto è tra una amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali, e la Conferenza Unificata se il conflitto è tra una regione ed un ente locale.
Questo primo insieme (già piuttosto complesso) di previsioni non esaurisce la disciplina, in quanto lo stesso articolo si preoccupa di regolare l'ipotesi in cui la Conferenza (Stato-Regioni o Unificata) non giunga ad una decisione[1] nei termini previsti, attribuendo la competenza decisionale in via sostitutiva al Consiglio dei Ministri quando verta in materia di competenza legislativa *o amministrativa* statale, ai sensi degli artt. 117 secondo comma e 118 della Costituzione, e negli altri casi, alla competente Giunta regionale (a sua volta sostituibile dal Consiglio dei Ministri in caso di inadempienza).
Pur non potendomi soffermare sui singoli passaggi di questo complesso meccanismo (per la cui definizione ed effettiva applicazione il progetto già prevede come necessaria l'emanazione di linee guida), vorrei sottolinearne alcuni tratti caratterizzanti ed alcuni aspetti problematici.
Rispetto al panorama normativo, la soluzione proposta nel progetto di legge rappresenta, al tempo stesso, una conferma ed una novità:
a) *una conferma* rispetto all'evoluzione del ruolo delle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata, che nell'ultimo decennio non solo hanno visto crescere in modo vertiginoso le proprie competenze (sia di natura politica che amministrativa), ma hanno visto aumentare il proprio peso politico-istituzionale in maniera direttamente proporzionale all'estensione dei conferimenti di nuove funzioni a regioni ed enti locali e divenire, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, il più rilevante e stabile strumento di raccordo tra i livelli territoriali di governo, stante l'assenza di nuovi meccanismi di coordinamento nel titolo V riformato;
b) *una novità* rispetto alla disciplina attuale della conferenza di servizi, che consiste non tanto nell'attribuzione del potere decisionale ad un organo di natura politica (scelta sulla quale potrebbero forse valere le obiezioni di eccessiva politicizzazione della conferenza di servizi già a suo tempo sollevate da una parte della dottrina), ma piuttosto nella peculiarità delle Conferenze, 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,

[1] L'articolo non precisa la natura dell'atto con il quale le Conferenze (Stato Regioni ed Unificata) assumono tale decisione: tuttavia, considerata la tipologia degli atti adottabili ai sensi del d.lgs. 281/1997(che, come noto, ha definito i compiti della Conferenza Stato-Regioni e la sua unificazione, per i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città), potrebbe trattarsi di una intesa, anche se con una disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria in caso di mancato raggiungimento nei termini (per gli accordi, infatti, il d.lgs. 281/1997 non prevede un meccanismo sostitutivo). Si noti che, ai sensi del l'articolo 3 del medesimo decreto, l'intesa si perfeziona sempre con l'assenso del Governo; e che per tutti i provvedimenti che la legge attribuisce alla Conferenza Stato-Regioni (ed Unificata), l'assenso del Governo è sempre necessario (art. 2, comma 2 e 9, comma 4).

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.

Sotto questo profilo, appare significativo che le Conferenze siano chiamate a decidere 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 appartenente al proprio territorio, con l'effetto di riconduzione a livello nazionale di una decisione che potrebbe, invece, essere adottata nelle sedi di concertazione regionale presenti ormai in tutti gli ordinamenti regionali e previsti dalla stessa Costituzione. Altrettanto significativo è che la singola regione nel cui territorio verrà a prodursi l'effetto finale della conferenza di servizi divenga titolare di un potere decisionale solo in via succedanea e sostitutiva a quello della Conferenza, e solo se si verta in una materia di competenza regionale. Solo in caso di fallimento della concertazione, quindi, la decisione viene riportata al vertice esecutivo regionale.

Passando al piano operativo, per valutare l'effettiva capacità del modello proposto di realizzare il duplice obiettivo che ci si era prefissati – il raggiungimento di una decisione in tempi certi e la garanzia sostanziale delle competenze dei diversi livelli di governo – si devono considerare i seguenti elementi:

a) la difficoltà nella quale si trovano già allo stato attuale le Conferenze Stato-Regioni ed Unificata, i cui ritmi serrati di lavoro e la cui mole di provvedimenti da approvare rischia di trasformare l'eccezione (ovvero, i meccanismi sostitutivi previsti in caso di mancato rispetto dei termini) in regola;

b) il particolare meccanismo decisionale applicato nelle stesse Conferenze, dove l'assenso delle regioni e degli enti locali è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei rappresentanti dei due distinti gruppi (artt. 2 e 9 d.lgs. 281/1997), quindi senza alcuna garanzia per l'amministrazione regionale o locale che abbia manifestato il proprio dissenso in conferenza di servizi di poter far prevalere la propria volontà (anche se, nella prassi applicativa, il meccanismo della votazione a maggioranza è utilizzato assai raramente);

c) la presenza condizionante, all'interno delle Conferenze, del Presidente del Consiglio dei Ministri (o di un suo delegato) a cui è attribuita anche la presidenza;

d) infine, la 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.

In conclusione, non ci si può nascondere come l'insieme di questi fattori – si condividano o meno le perplessità sulla idoneità della Conferenza Stato-regioni ad esprimersi su decisioni tecniche e strettamente connesse al territorio, come quelle che tipicamente sono oggetto delle conferenze di servizi - potrebbero condizionare la tenuta del modello generale proposto, spingendo le regioni a disciplinare, nella legislazione di settore, propri e diversi modelli di conferenza di servizi.

Qui entra in gioco il tema della competenza del legislatore statale nella materia. Non potendo sondare, a questo punto del mio intervento, la delicata questione della compatibilità del progetto di riforma della legge 241/1990 con il nuovo sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni (tema che mi imporrebbe di indicare quale sia il titolo costituzionale in base al quale il legislatore statale può disciplinare la conferenza di servizi), mi limito a richiamare l'interessante proposta di Francesco Merloni, secondo il quale 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 – occorrerebbe che l'intervento legislativo statale fosse previamente concertato, che si procedesse alla stipulazione di una vera a propria "convenzione costituzionale" tra tutti i livelli titolari di poteri normativi.

In sostanza, affinché la nuova disciplina della conferenza di servizi possa decollare, occorre che il meccanismo decisionale in essa contenuto sia preventivamente e fortemente condiviso da tutti i livelli di governo interessati: solo a queste condizioni, la conferenza di servizi potrà porsi, nel nuovo sistema costituzionale, così carente ed 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.

Nota bibliografica

Sulla conferenza di servizi in generale e sulla sua evoluzione, recente e meno recente, si vedano, *ex multis*, G.F. CARTEI, *Servizi (Conferenza di)*, in *Digesto discipl. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, p. 65 ss.; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. Amm.*, 1999, p. 255 ss.; P. FORTE, *La Conferenza di servizi*, Padova, 2000; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002.

Sul rapporto tra semplificazione e tutela delle competenze nella disciplina della conferenza di servizi G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993, 1564 ss.; L. TORCHIA, *La Conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1997, p. 675 ss.; 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, spec. pag. 151-159. 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.

Sulla "politicizzazione" della conferenza di servizi si veda G. COMPORTI, *Conferenze di servizi ed ordinamento delle autonomie*, in *Dir. Amm.*, 1998, p. 172 ss.; E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, p. 699 ss.

Sulle sentenze della Corte Costituzionale n. 206/2001 e 376/2002, con specifico riferimento al rapporto tra semplificazione e competenze regionali, si vedano, rispettivamente, 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. e 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.

Sul progressivo rafforzamento delle competenze e del ruolo della Conferenza Stato-Regioni si veda, per tutti, I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, p. 195 ss.

Le osservazioni di F. MERLONI a cui ci si riferisce nel testo sono formulate ne *Il destino degli ordinamenti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2-3 2002, spec. pp. 439 e 443.