

**Dissensi in conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle "Conferenze" intergovernative:  
le incongruenze della legge 15/2005**

di Roberto Bin  
(7 dicembre 2005)

1. In sede di riforma della legge sul procedimento amministrativo, la **legge 15/2005** ha introdotto una notevole novità per quello che riguarda le funzioni del "sistema delle Conferenze" (cioè della "Conferenza Stato - Regioni" e della c.d. "Unificata") nella risoluzione di conflitti tra amministrazioni non composti attraverso la "conferenza di servizi". Se il "motivato dissenso" è espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, la decisione è rimessa alla Conferenza Stato-regioni, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, o alla Conferenza unificata in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Analogamente ci si comporta se il "motivato dissenso" è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza (così si esprime l'art. 14 *quater* della legge 241/1990, nel testo introdotto dalla legge 15/2005).

Il meccanismo, così com'è ora disegnato, non solo non può funzionare, ma è gravemente sospettabile di illegittimità. Vi sono almeno due aspetti generali, per altro connessi, che portano a considerarlo viziato e, quel che è più grave, viziante ogni delibera a cui la Conferenza dovesse pervenire:

a) il primo aspetto è la curiosa sostituzione di un'istanza politica nella "difesa" delle valutazioni espresse in termini di "giudizi tecnici" da amministrazioni che hanno in cura interessi "privilegiati" (ambiente, salute ecc.). I rappresentanti di tali amministrazioni potranno forse essere invitati a partecipare all'istruttoria tecnica che le strutture di supporto della Conferenza dovranno necessariamente svolgere, ma è chiaro che in Conferenza - che, come precisato dal pare n. 2140/05 reso dalla I.a sezione del Consiglio di Stato il 13 luglio 2005, è composta esclusivamente dai soggetti previsti dal D.lgs. 281 - dovrebbe essere il Presidente dell'ente politico di riferimento a dover rappresentare gli interessi in cura alla "sua" amministrazione tecnica, anche quando questa amministrazione è in realtà dall'ordinamento posta intenzionalmente fuori dal circuito della rappresentanza politica (si pensi alle Sovrintendenze). Il meccanismo perciò opera programmaticamente (e, a mio modo di vedere, illegittimamente) nella direzione di abbassare la soglia di protezione di quegli interessi "sensibili" ("privilegiati" in quanto costituzionalmente protetti), subordinandoli agli interessi politici contingenti. Per di più, annacquando in una decisione assunta da un collegio dei rappresentanti di "enti" ciò che prima doveva essere deciso dall'esecutivo politico dell'ente precedente, si interrompe quel filo di coerenza, costituzionalmente necessario, che lega la decisione politica (specie se prevalente su quella "tecnica") ad un precisa assunzione di responsabilità politica di fronte al corpo elettorale di riferimento. La Conferenza non è un organismo elettivo né è un organismo politicamente responsabile: non ha quindi la legittimazione sufficiente a far prevalere la sua volontà. A tacere del fatto che la Conferenza non è neppure un soggetto amministrativo imputabile allo Stato o alle regioni, ma semmai "un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni" (**sent. 116/1994** della Corte costituzionale), per cui è quantomeno dubbio che essa possa emanare un provvedimento amministrativo con l'effetto di concludere la conferenza di servizi (cfr. A. VACCA, *Il dissenso in seno alla conferenza di servizi ed il ruolo attribuito alle conferenze intergovernative dalla L. 15/05. (Commento dell'art. 14 quater L. n. 241/90, in LexItalia 6/2005).*

b) il secondo aspetto è il carattere "collegiale" della Conferenza, che finisce con aprire la strada alla soluzione dei conflitti "verticali" tra livelli di governo attraverso la mediazione "orizzontale" degli interessi politici. Per farmi intendere, a che titolo il conflitto tra un'amministrazione locale di centro-destra e una regione di centro-sinistra, oppure tra due regioni di colore politico diverso, od ancora tra il Governo e un'amministrazione politicamente ad esso invisa, possono essere risolti con una decisione assunta da una maggioranza composta dai leader degli enti politici presenti in questa o quella Conferenza? La "mediazione" tra i rappresentanti di enti che hanno diverso "colore" politico può e deve servire per decidere questioni di interesse generale, non certo per imporre la loro volontà maggioritaria (per di più di soggetti estranei al *thema decidendum*) ad enti dotati di autonomia politica quando si tratti di questioni che interessano direttamente ed esclusivamente il territorio di quegli enti. È esattamente quanto ha affermato la Corte costituzionale nella **sent. 408/1998** a proposito del d.lgs. 281: "le disposizioni in esame non possono intendersi nel senso che il Governo o i membri della Conferenza possono provocare la deliberazione della medesima su qualsiasi argomento, anche d'interesse esclusivo di una o più regioni o di parte di esse, trasformando così la Conferenza in uno strumento

contrario alla Costituzione di ingerenza in processi decisionali facenti capo all'esclusiva competenza e responsabilità delle regioni o di alcune di esse... la Conferenza, invece, è sede di raccordo per consentire alle regioni di partecipare a *processi decisionali che resterebbero altrimenti nell'esclusiva disponibilità dello Stato*: ciò anche quando l'implicazione di politica generale riguardi oggetti che, per la loro localizzazione, concernono una o più regioni o anche solo una parte del loro territorio".

2. Ma, anche ammettendo che questi rilievi siano superabili, come dovrebbe procedere la Conferenza nel adottare la decisione? Sono ben note le difficoltà che pongono i procedimenti decisionali nelle Conferenze (rinvio a R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione* (nota a Corte cost. 507/2002), in "Giur.cost." 2002, 4184 ss.), ma in questo caso l'assurdità di affidare ad esse decisioni di questo tipo si riflette in una profonda inadeguatezza dei modelli decisionali. Una lettura formalistica delle disposizioni di legge dovrebbe portare a ritenere che le decisioni devolute alle Conferenze dalla legge 15 rientrino tra i "provvedimenti... attribuiti dalla legge", che vanno pertanto decisi, in mancanza di unanimità, con il consenso maggioritario dei componenti (ferma restando la necessità dell'assenso del Governo: art. 2 del **d.lgs. 281/1997**). Ma è immaginabile che il dissenso emerso in conferenza di servizi possa essere superato da un voto a maggioranza? In una situazione del genere, l'unica regola decisionale capace di evitare che la situazione esploda subito (anche se non può certo far evitare che esploda in seguito, quando dovessero reagire davanti al giudice l'amministrazione soccombente, il privato controinteressato e/o le associazioni legittimate ad agire in giudizio in difesa degli interessi collettivi) è quella dell'unanimità (del resto già con la modifica della 241 introdotta dalla legge 340/2000, si sottrae alla regola maggioritaria la decisione della Conferenza dei servizi quando gli interessi coinvolti sono quelli "privilegiati"). Al più si potrà prevedere un'unanimità "morbida", come quella che vale nel Consiglio dell'UE: la decisione è unanime se è assunta senza il dissenso espresso da parte di uno dei componenti (sia esso presente in Conferenza, sia quando il dissenso sia stato espresso formalmente prima della riunione da un componente che non si è presentato), quindi con "astensioni costruttive"; ed è forse possibile prevedere, magari con una norma di autoregolamentazione della Conferenza, che si raggiunga l'unanimità se i rappresentanti degli enti regolarmente convocati e non presenti non esprimano formalmente e preventivamente il loro dissenso ("assenza costruttiva"). Raggiungere l'unanimità è comunque un'impresa non facile: che ad ostacolarla possa essere il rappresentante di una qualsiasi amministrazione, anche se non direttamente o indirettamente interessata alla questione è paradossale: che la mancanza del consenso delle Regioni o (dei rappresentanti degli enti locali) comporti, in base al nuovo comma 3 *ter* del nuovo articolo 14 *quater* della 241, la rimessione della "determinazione sostitutiva" al Consiglio dei Ministri o alla Giunta regionale, secondo la linea di ripartizione delle attribuzioni segnata dagli art. 117.2 e 118 Cost., appare un esito tanto probabile quanto difficilmente accettabile, per l'evidente sapore ricattatorio. Infatti, il riferimento al 118, cioè al principio di sussidiarietà, riporta in campo l'"interesse nazionale" e la tutela di interessi non frazionabili che possono essere fatti valere e prevalere, con decisione unilaterale, dallo stesso soggetto (il Governo nei confronti della Regione; la Regione nei confronti degli enti locali) che rifiuta l'assenso alla decisione.

Perciò la ricerca dell'unanimità è la via maestra. Ovviamente questo vuole dire scaricare una grande parte del peso sui gruppi tecnici incaricati delle attività istruttorie: gruppi ai quali potrà essere assegnato anche il compito di svolgere il contraddittorio con le amministrazioni dissenzienti (che anzi potrebbero essere invitate a farne parte), cercando quindi di preparare una bozza di decisione "condivisa" che spiani la strada alla Conferenza (che a questo punto non avrà ostacoli nel raggiungere l'unanimità). Ma se il tavolo tecnico non riesce a superare il dissenso, le difficoltà e i rischi prospettati sopra sono di tutta evidenza, e non c'è norma procedurale che possa aggirarli. Anzi, da questo punto di vista qualsiasi tentativo di "formalizzare" un procedimento decisionale "forte" della Conferenza, che consenta ad essa di "decidere" senza consenso unanime, rischierebbe di far crollare il meccanismo previsto dalla legge 15. "Decidere" vuol dire tagliare, e per tagliare bisogna avere strumenti adeguati: la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata non saranno mai strumenti adeguati a "tagliare" i conflitti che demanda loro la legge 15. Essi sono organi di rappresentanza - mediazione generale degli interessi territoriali, di per sé impossibilitati ad affrontare conflitti di interesse che sorgano su questioni "localizzate". La stessa Corte costituzionale, nella ben nota **sent. 303/2003**, lo ha messo chiaramente in vista, distinguendo tra le procedure d'intesa in Conferenza sui piani e gli atti generali e la successiva procedura d'intesa Stato-Regione per affrontare i progetti localizzati. E certo non conviene alla Regione farsi espropriare la "difesa monopolista" degli interessi del proprio territorio a vantaggio di un organo collegiale politico ma politicamente irresponsabile (quanto meno nei confronti dei suoi elettori). Sorprende anzi - sia detto per inciso - che le Regioni abbiano accettato di deferire alla Conferenza unificata le vertenze che le vedessero singolarmente opposte ad un "proprio" ente locale (art. 14 *quater*, co. 3 *bis*).