

**Semplificazione versus decentramento:
ovvero, la regola maggioritaria nella Conferenza di servizi
e la disciplina costituzionale delle competenze amministrative**

di Francesco S. Marini *

(20 giugno 2003)

1. La Conferenza di servizi può rappresentarsi come un istituto che, da un lato, ha il pregio di soddisfare le esigenze di semplificazione e di concentrazione dell'attività amministrativa, ma che, dall'altro, è potenzialmente idoneo ad incidere sulla ripartizione delle competenze tra gli organi amministrativi che vi partecipano. Per la giurisprudenza, anzi, la ratio dell'istituto risiederebbe proprio nella finalità di realizzare "il giusto temperamento tra le esigenze di concentrazione delle funzioni in un'unica istanza ed il rispetto delle competenze delle amministrazioni preposte alla cura di un determinato settore, consentendo la valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti in una determinata operazione amministrativa" (Corte cost., 14 febbraio 1993, n. 62; Cons. Stato, IV sez., 24 febbraio 2000, n. 1002).

Recentemente, poi, la legge di semplificazione per il 1999 (la n. 340 del 2000) ha reso ancora più frequenti ed evidenti le ipotesi in cui la partecipazione dell'organo amministrativo alla Conferenza si traduce in una sorta di "espropriazione" delle proprie competenze.

La legge n. 340 del 2000 ha, anzitutto, previsto il carattere obbligatorio della Conferenza "decisoria" allorché l'amministrazione procedente non ottenga, entro quindici giorni dall'avvio del procedimento, i necessari (e richiesti) atti di assenso o intesa di altre amministrazioni pubbliche. Con la conseguenza che, in questo caso, il provvedimento finale della Conferenza sostituisce, a tutti gli effetti, i predetti atti di competenza delle amministrazioni partecipanti o invitate a partecipare.

Un secondo aspetto rilevante sotto il profilo competenziale riguarda la nuova disciplina del dissenso manifestato in sede di Conferenza dalle amministrazioni coinvolte. In base, infatti, alla legge n. 340/2000, il dissenso, a pena di inammissibilità, deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (c.d. "dissenso costruttivo") e non è mai ostativo, né sospensivo del provvedimento. L'amministrazione procedente, infatti, "assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di Conferenza di servizi" e tale determinazione "è immediatamente esecutiva". Ciò significa che l'amministrazione dissenziente finisce per perdere, a vantaggio della maggioranza delle amministrazioni presenti nella Conferenza, la propria competenza ad adottare l'atto di assenso o intesa.

2. Se ad essere convocati dall'amministrazione procedente siano, tuttavia, organi amministrativi appartenenti ad enti territoriali diversi, non può non apparire dubbia la conformità della descritta disciplina alla normativa costituzionale sulle competenze amministrative.

Prima della legge n. 340, infatti, la partecipazione regionale alle Conferenze indette da un'amministrazione statale era giustificabile facendo leva sulla natura (procedimentale e non organica) dell'istituto e sul principio unanimistico. Più precisamente, secondo la prevalente opinione dottrinale e giurisprudenziale, la Conferenza, prima della riforma del 2000, non rappresentava un organo collegiale, inquadrabile in un determinato ente e dotato di una propria sfera di competenza, bensì costituiva un "modulo procedimentale" ovvero una "semplice riunione", nella quale ciascuna amministrazione assumeva le determinazioni positive e negative di propria competenza.

L'affermarsi, invece, del modello decisorio e del principio maggioritario nella legge n. 340 del 2000, sembra aver mutato la natura della Conferenza, che si è trasformata in un organo potenzialmente idoneo ad alterare l'assetto delle competenze amministrative.

Né varrebbe obiettare che, analogamente a quanto avviene per le c.d. intese "deboli", la deroga al regime competenziale sia implicitamente ammessa dall'art. 97 Cost. e, segnatamente, dal principio del buon andamento. In senso contrario deve, infatti, ritenersi che la Costituzione fissando una linea di ripartizione delle competenze tra gli enti territoriali, abbia voluto sottrarre quella scelta alla valutazione discrezionale del legislatore sulle soluzioni organizzative

che meglio assicurino il buon andamento. In altri termini, sembra da escludere che il generico principio del buon andamento possa tradursi in una "clausola-vampiro" (per riprendere una felice immagine di D'Atena) delle competenze amministrative regionali.

Le considerazioni che precedono trovano, del resto, un decisivo riscontro nella sentenza n. 206/2001 della Corte costituzionale, che ha "indirettamente" censurato la novellata normativa sulla Conferenza di servizi.

Più specificamente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del d.P.R. n. 112/98 nella parte in cui prevedeva che, successivamente alla determinazione della Conferenza di servizi, sulla proposta di variazione dello strumento urbanistico si pronunciasse solo il Consiglio comunale, anche in presenza di un atto di dissenso regionale. E la lesione della competenza regionale, in materia urbanistica, è stata argomentata dalla Corte proprio sulla base della recente riformulazione della l. n. 241 che "oggi ... si limita a prevedere che se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della Conferenza il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione procedente, quest'ultima assuma comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base delle maggioranze espresse".

3. I dubbi di costituzionalità della legge n. 340/2000 sarebbero superabili solo aderendo alla tesi per la quale il nuovo titolo quinto della parte seconda della Costituzione abbia sostanzialmente sottratto la ripartizione delle competenze amministrative tra lo Stato e le Regioni alla garanzia costituzionale.

Vero è che successivamente alla riforma, il nuovo art. 118 Cost. ha introdotto un sistema "flessibile" e "dinamico", caratterizzato da criteri difficilmente giustiziabili (quali la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza), dal superamento del principio del "parallelismo" delle funzioni e dalla connessa "decostituzionalizzazione" delle materie.

L'art. 118 Cost. non fissa, infatti, gli ambiti delle competenze amministrative attraverso la tecnica delle enumerazione delle materie, ma si limita a stabilire i principi ai quali la legge deve ispirarsi nella determinazione delle funzioni da «attribuire» (o da «trasferire») ai Comuni e quelle da «conferire» agli altri enti. Sicché può ritenersi che ad essere ripartito nel novellato titolo quinto sia solo il potere legislativo di allocare le competenze amministrative.

Ciò, tuttavia, non significa che la legge n. 340/2000 sia divenuta legittima, dopo la revisione costituzionale del 2001, atteso che i dubbi di costituzionalità permangono sotto un altro profilo e, precisamente, sotto quello del rispetto della riserva di legge in materia di allocazione delle competenze amministrative.

In proposito va rilevato che la riserva di legge sul conferimento è espressamente prevista dall'art. 118, comma 2, solo in relazione agli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane). Ma è ragionevole supporre che tale riserva si estenda, analogicamente, al "conferimento" delle funzioni amministrative agli enti territoriali maggiori (Regioni e Stato).

Indicazioni in questo senso sono, peraltro, offerte dal 3° comma dell'art. 118, il quale riserva alla "legge statale" le forme di coordinamento e di intesa nelle funzioni amministrative fra Stato e Regioni. Sarebbe, infatti, bizzarro che la Costituzione consentisse di ripartire le competenze amministrative anche con regolamento o con atto amministrativo e introducesse, invece, una riserva assoluta di legge per la disciplina delle fattispecie collaborative. Senza considerare che la previsione di una riserva di legge favorirebbe un'uniforme interpretazione ed applicazione dei "generici" principi codificati nel primo comma, poiché l'atto di allocazione delle funzioni amministrative sarebbe soggetto ad un sindacato unitario da parte della Corte costituzionale. Appare, quindi, corretto ritenere che debba essere la legge a spostare "verso l'alto" la competenza amministrativa, mentre sarebbe incostituzionale rimettere tale potere agli stessi organi dell'amministrazione statale.

Se ciò è esatto, è altresì da ritenere che l'applicazione della regola maggioritaria alle Conferenze dei servizi cui partecipino organi statali e regionali comporti un'erosione della riserva di legge in materia di allocazione delle funzioni amministrative.

Né tale erosione può giustificarsi configurando la Conferenza come una forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato. Differenti sono, infatti, i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti a tal fine dall'art. 120, comma 2, della Costituzione. In particolare, deve considerarsi che il potere sostitutivo è attribuito al Governo, ossia al Consiglio dei Ministri e non all'amministrazione che indice la Conferenza; in secondo luogo, deve ricorrere una delle fattispecie tassativamente elencate nella Costituzione (quali, il "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria", il "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica", la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" ovvero la "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"); infine, la legge che regola l'esercizio del

potere sostitutivo deve garantire il rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Peraltro, una "sostituzione organica" è disposta dalla legge n. 340/2000 solo nel caso in cui il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o della salute. In tali fattispecie la decisione, infatti, "è rimessa al Consiglio dei ministri, ove l'amministrazione dissenziente o quella procedente sia un'amministrazione statale, ovvero ai componenti gli organi collegiali esecutivi degli enti territoriali, nelle altre ipotesi". Ma si tratta, comunque, di una norma relativa soltanto a poche amministrazioni e che riguarda ipotesi parzialmente diverse a quelle elencate nell'art. 120 della Costituzione.

De iure condendo, dunque, per rendere la disciplina della Conferenza di servizi conforme al novellato titolo quinto della Costituzione sembra auspicabile limitare i casi di dissenso superabile a maggioranza alle sole ipotesi in cui le amministrazioni convocate appartengano tutte allo stesso ente territoriale, reintroducendo nelle residue eventualità il principio unanimitario.

* p.a. Diritto costituzionale, Università di Roma "Tor Vergata", fs.marini@tiscalinet.it