



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM
LEGISLATIVO
0024390-07/08/2017
Cl. 06.01.00/92.2

Ala Direzione generale
Archeologia, belle arti e paesaggio

e, p.c. Al Capo di Gabinetto

Al Segretario generale

Al Segretariato regionale
per l'Emilia Romagna

Al Soprintendente Archeologia, belle arti e paesaggio
per la città metropolitana di Bologna e le province di
Modena, Ferrara e Reggio Emilia

LORO SEDI

OGGETTO: conferenza di servizi – partecipazione degli uffici ministeriali - competenze

Stante la rilevanza delle numerosi questioni esaminate dagli uffici ministeriali in sede di conferenza di servizi, si illustra brevemente la disciplina applicabile, al fine di facilitarne la corretta applicazione (in particolare, in ambito regionale), alla luce delle novità apportate dal d.lgs. n. 127 del 2016 alla disciplina della conferenza di servizi, contenuta negli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990, nonché delle modifiche organizzative introdotte dal d.m. 23 gennaio 2016 al regolamento di organizzazione del Ministero, di cui al d.P.C.M. n. 171 del 2014.

In ambito sovraregionale, spetta al Direttore generale Archeologia, belle arti e paesaggio esprimere *“le determinazioni dell'amministrazione in sede di conferenza di servizi o nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale per interventi di carattere intersettoriale, di dimensione sovraregionale”* (art. 2, comma 2, lett. m), d.m. 23 gennaio 2016).

In ambito regionale, invece, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. d) del citato d.m., spetta al Soprintendente Archeologia, belle arti e paesaggio partecipare ed esprimere pareri nelle conferenze di servizi. Tuttavia, a norma dell'art. 32, comma 2, lett. e) del d.P.C.M. n. 171 del 2014, il Segretario regionale *“esprime il parere di competenza del Ministero anche in sede di conferenza di servizi, per gli interventi in ambito regionale, che riguardano le competenze di più Soprintendenze di settore”*.

Tali ultime ipotesi (coinvolgimento delle competenze di più Soprintendenze di settore, con conseguente partecipazione del Segretario regionale alla conferenza di servizi), si sono drasticamente ridotte a seguito della fusione e dell'accorpamento della Soprintendenza Archeologia con la Soprintendenza Belle arti e paesaggio nell'unica Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio, di cui al d.m. 23 gennaio 2016. Attualmente, appaiono infatti residuali i casi in cui gli interventi riguardino



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

la competenza (territoriale) di più Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio oppure di Soprintendenze diverse (Archeologia, belle arti e paesaggio e Archivistica e bibliografica): in tali ipotesi, tuttavia, resta ferma la competenza del Segretario regionale.

A sua volta, il comma 3 dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 prevede che *“ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato a esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell'amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso”*. Il comma 4 del medesimo articolo introduce poi la significativa novità del rappresentante unico delle amministrazioni statali (ove alla conferenza partecipino anche amministrazioni non statali), al fine di snellire ulteriormente le modalità procedurali di svolgimento della conferenza di servizi.

Conseguentemente, il criterio che deve guidare l'interpretazione e l'applicazione della disciplina di organizzazione interna, al fine della partecipazione in conferenza di servizi del Ministero, è il principio di massima semplificazione e snellezza procedurale, che impone la partecipazione, in ambito regionale, ove siano coinvolte le competenze di più uffici periferici, di un unico rappresentante ministeriale. Lo stesso sarà parimenti abilitato ad esprimere le determinazioni del Ministero in caso di svolgimento della conferenza in modalità asincrona.

L'interpretazione adeguatrice delle norme sopra richiamate, conforme al principio di semplificazione, in base al quale l'organizzazione prescelta dell'apparato amministrativo non può aggravare il modulo acceleratorio della conferenza di servizi, consente in generale di ritenere competente il Segretario regionale, quale rappresentante unico del Ministero, in funzione di coordinamento, ogni qual volta gli interventi riguardino la competenza di più uffici periferici (qualsiasi essi siano) siti nel territorio regionale o riguardino le specifiche competenze della Commissione regionale per il patrimonio culturale, di cui all'art. 39 del regolamento di organizzazione. Tale conclusione è avallata, peraltro, dalla generale funzione di coordinamento di tutte le strutture periferiche ministeriali presenti nel territorio attribuita al Segretario regionale dall'art. 32, comma 1, del regolamento.

Si tratta, come già evidenziato in precedenti pareri dell'Ufficio legislativo, di una competenza attribuita solo in funzione di raccordo e coordinamento: il Segretario regionale dovrà pertanto, in fase istruttoria, acquisire le valutazioni tecnico discrezionali degli uffici coinvolti ed esprimere in conferenza un parere di sintesi, nel rispetto delle precise competenze dei singoli uffici periferici.

In altre parole, il Segretario regionale non acquisisce, in virtù della competenza a partecipare alla conferenza, le specifiche competenze attribuite all'organo tecnico-scientifico, pur essendo abilitato ad esprimere, in via definitiva e vincolante, la volontà dell'amministrazione; appare quindi necessario conciliare la competenza originaria all'adozione del provvedimento, attribuita all'ufficio ministeriale non partecipante alla conferenza, con la competenza del Segretario regionale a detta partecipazione.

Si pensi come esempio al caso in cui l'intervento interferisce con beni culturali vincolati e la convocazione della conferenza di servizi è finalizzata all'acquisizione dell'autorizzazione prevista dall'art. 21 del codice di settore (di competenza del Soprintendente di settore o della Commissione regionale se non siano ravvisabili ragioni di urgenza: cfr. art. 39, comma 2, lett. d), del regolamento).



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Al riguardo, l'art. 25 del codice di settore prescrive che, in caso di opere e lavori incidenti su beni culturali, l'assenso espresso dal Ministero in sede di conferenza di servizi, con dichiarazione motivata, acquisita al verbale, contenente eventuali prescrizioni, sostituisce, a tutti gli effetti, l'autorizzazione di cui all'art. 21. Ove l'ufficio che sia investito della funzione di partecipazione alla conferenza per ragioni di coordinamento sia diverso dall'ufficio/organo, dotato di competenze tecnico-scientifiche, deputato all'adozione dell'autorizzazione, la norma non prevede, evidentemente, un trasferimento di competenze (dal secondo al primo); si tratta invero della semplice acquisizione a verbale, in sede di conferenza, dell'atto di assenso precedentemente adottato dall'ufficio/organo competente e trasmesso all'ufficio partecipante (in senso conforme, Alibrandi-Ferri).

Analoghe considerazioni valgono in materia paesaggistica, ove il Segretario regionale assolve esclusivamente a compiti di coordinamento dei diversi uffici tecnico-scientifici territoriali, ai quali resta riservata la decisione discrezionale di merito sui contenuti della co-pianificazione.

In sintesi, la funzione di coordinamento del Segretario regionale, è assimilabile, fatte le debite distinzioni, a un controllo di legittimità (anche sostanziale) delle scelte e delle indicazioni provenienti dagli uffici periferici, nel senso che egli potrà, al limite, invitare gli uffici ad allineare, per evidenti ragioni di omogeneità di azione amministrativa e di parità di trattamento, le rispettive posizioni divergenti riguardo, ad esempio, a una medesima tipologia di beni o di interventi, ma giammai potrà decidere in via sostitutiva sulle scelte tecniche di merito.

In tale contesto, il Segretario regionale, fatto salvo il ruolo di coordinamento, che gli viene riservato dalle previsioni normative come sopra descritte ed elaborate, potrà delegare la partecipazione alla conferenza di servizi in favore degli uffici periferici interessati, in ragione delle specifiche competenze tecniche di volta in volta oggetto della conferenza, secondo un ragionevole criterio degli interessi coinvolti. Si tratta di un atto non sindacabile dal delegato, la cui esecuzione costituisce adempimento dei doveri d'ufficio.

Al di fuori delle ipotesi sopra richiamate, spetta alla (sola) Soprintendenza competente la partecipazione in conferenza di servizi al fine di rendere le proprie determinazioni relative alla decisione da prendere, formulate in termini di assenso o dissenso congruamente motivato.

Nei casi dubbi, di possibile coinvolgimento di più uffici o organi ministeriali, si ritiene che sia il Segretario regionale, in virtù delle funzioni di coordinamento più volte richiamate, e sulla base dei criteri dianzi esposti, a dover fornire agli uffici periferici i necessari chiarimenti onde consentire il rapido svolgimento delle procedure ed evitare rallentamenti incompatibili con le rilevate istanze di accelerazione e semplificazione.

Si precisa infine che il potere di coordinamento del Segretario regionale recede senz'altro qualora sia intervenuta la Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio mediante esercizio del suo potere di direzione e di coordinamento per materia.

IL CAPO DELL'UFFICIO
(Cons. Paolo CARPENTIERI)