

IL QUADRO GENERALE DELLE RIFORME; AGGIORNAMENTI SULL'ARCHEOLOGIA PREVENTIVA di Mariarosaria Barbera

Il presente intervento è da intendersi presentato, per la prima parte, in connessione diretta con quello di Filippo Gambari, con il quale entrambe le relazioni sono state impostate e concordate, così come entrambe sono state oggetto di interlocuzione con la maggioranza assoluta dei dirigenti archeologi MiBACT.

La seconda, relativa alla "Archeologia Preventiva", è svolta in rappresentanza del Comitato Tecnico Scientifico per l'Archeologia e sintetizza il lavoro compiuto rispetto a tale tematica in accordo con la Direzione Generale Archeologia.

Gambari ha esposto i problemi che la nuova organizzazione in senso olistico è destinata a produrre, proponendo una ben organizzata gestione della transizione. Evidenzio nuovamente che l'applicazione di un modello metodologico deve legarsi a valutazioni concrete sulle sue ricadute pratiche, tanto più in una situazione difficile come quella odierna, più volte rappresentata. Si è molto parlato delle troppe riforme che negli ultimi anni (1998, 1999, 2000, 2004, 2006, 2007, 2009, 2013) hanno stremato un organismo nato nel 1975 con soli 4 Uffici Centrali e ben 70 Soprintendenze sul territorio: l'effetto finale può essere definito "a fisarmonica".

C'è infine la profonda riforma in due tempi (agosto 2014/gennaio 2016), che va a incidere su strutture ancora in trasformazione e non ancora a regime; mentre si annuncia un'ulteriore modifica (terza fase?), un Istituto Centrale per l'Archeologia i cui contenuti non sono noti, a parte la dichiarazione del Ministro *"supporterà le Soprintendenze come luogo di ricerca e coordinamento delle missioni di scavo italiane in Italia e all'estero"* (ma c'è già l'Istituto Nazionale di Archeologia e Storia dell'Arte, che varrebbe la pena di potenziare e rivitalizzare).

In realtà la cd. terza fase è già in corso, dal momento che le nuove disposizioni vanno inquadrare nel più contesto generale del "pacchetto Madia", dove si saldano ad altre importanti iniziative legislative: il silenzio-assenso, la subordinazione delle Soprintendenze alle Prefetture, la revisione delle norme sull'archeologia preventiva, che si vorrebbero eliminare dal Codice degli Appalti per confinarle in quello dei BB.CC., con i risultati che s'immaginano (*infra*, punto 4). Esaminiamo alcuni punti, le cui criticità crescono a valle degli 11 schemi di decreti attuativi appena resi noti, cioè quelli di semplificazione amministrativa e riordino della Conferenza dei Servizi.

1. Conferenza dei Servizi. La regola del silenzio assenso endoprocedimentale viene estesa all'amministrazione BB.CC., benché preposta alla cura di interessi qualificati, con l'unico vantaggio di disporre per il parere di 90 gg., (ma per l'autorizzazione paesaggistica i tempi si riducono da 150 a 60 gg.); il dissenso manifestato da uffici MiBACT è risolto con il criterio delle posizioni prevalenti, cioè a maggioranza. Inoltre s'introducono la possibilità di *chiedere all'amministrazione procedente di assumere determinazioni in via di autotutela* allorché la lesione dell'interesse

qualificato sia risultata particolarmente significativa (quindi ci dev'essere già stata una lesione al patrimonio culturale!) e quella di *“attivare procedure di riesame”*.

Gli schemi dei decreti aggiungono la pericolosa previsione di ridurre i termini a 45 gg. in caso di *“rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio, attività imprenditoriali con effetti positivi sull'occupazione e l'economia, infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale”*. Non solo, ma queste fattispecie di per sé quasi onnicomprensive vengono individuate ogni anno in un elenco adottato dalla PCM, quindi si tratta di valutazioni e scelte essenzialmente politiche. Infine, la richiesta di integrazione non sospende i tempi del procedimento, almeno nella CdS preliminare riservata a casi complessi, in cui il parere può essere modificato e integrato SOLO se emergono nuovi significativi elementi. Quale sia in questo quadro la sorte delle verifiche archeologiche preventive non è dato sapere, ma purtroppo è facile immaginare.

Le previsioni Madia, che di per sé avevano già generato dubbi anche di legittimità giuridica (G. Sciullo su Aedon 3, 2015: *“i rilievi da cui si sono prese le mosse mantengono una consistenza di fondo”*) si uniscono in molte Regioni allo spezzettamento degli Uffici territoriali MiBACT, soluzione che contrasta con l'esigenza di pareri sempre più rapidi su strutture informatiche continuamente aggiornate e con la richiesta di una presenza capillare, almeno virtuale, ad una molteplicità di Conferenze dei servizi.

E' facile immaginare i risultati della combine fra riduzione dei tempi e silenzio-assenso: un mezzo sicuro per complicare, se non affossare l'attività di tutela. Peraltro, la Conferenza asincrona istituita dalla legge, in cui ognuna delle Parti invia telematicamente e separatamente il proprio parere, appare una negazione del principio di confronto fisico e contestuale tra Amministrazioni Pubbliche, che aveva portato a creare questo istituto e mirava a favorire processi di avvicinamento tra Enti. Le conferenze sincrone sono invece residuali, limitate a poche fattispecie e comunque non risolvono il problema del dissenso es. di uffici MiBACT, che va espresso al Prefetto (ma può essere superato dai “pareri prevalenti”) e nel caso, a fine Conferenza dev'essere riespresso al Ministro BB.CC. che se d'accordo può avviare la procedura di opposizione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

2. Elemento pure nuovo è l'indicazione per cui *alla conferenza partecipa un unico rappresentante delle amministrazioni statali designato, per gli uffici periferici, dal Prefetto*, poiché la prefettura è *“punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini”*; e il Prefetto ha *funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato, inclusi eventuali poteri sostitutivi in sede di conferenza di servizi*. Infine è prevista la *“confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato*. Poiché ai Prefetti vengono attribuiti poteri non solo di coordinamento e di vigilanza, ma *“finanche di direzione e sostituzione”*,

anche qui illustri giuristi hanno scritto che “*solo gli esiti dell’esercizio [della norma] saranno in grado di fornire il dato preciso di ricaduta*”.

La previsione non è affatto rassicurante, tanto più che proprio qualche giorno fa, in una regione del Meridione, un Prefetto ha prescritto alla Soprintendenza territoriale di effettuare controlli e monitoraggi impiantistici in un gran numero di chiese appartenenti al FEC (quindi al Ministero degli Interni), in base ad una circolare di quel Ministero: la sensazione è che si voglia considerare la Soprintendenza MiBACT come una sorta di Ufficio tecnico degli Interni.

3. Coordinamento regionale delle Soprintendenze esercitato dai Segretariati e ruolo delle Commissioni Regionali per il Patrimonio Culturale. I **Segretariati** non hanno più potere di direzione delle Soprintendenze, ma un più generico potere di coordinamento, mentre continuano a svolgere funzioni di Stazione Appaltante e, in generale, amministrative, es. gestione risorse umane; ma anche funzioni tecniche in materia di turismo (es. iniziative per il miglioramento dell'offerta) e funzioni sempre tecniche di tutela e valorizzazione, nel rapporto con l'esterno, es. intese con le Regioni per i piani paesaggistici, e con l'interno, fra tutte la presidenza delle Commissioni regionali per il patrimonio culturale. Queste **Commissioni** subentrano ai CoReCo e come strutture “*a competenza intersettoriale*” assumono poteri di direzione delle Soprintendenze. Ma mentre i CoReCo si occupavano essenzialmente di dichiarazioni di interesse culturale o paesaggistico di beni “*suscettibili di tutela intersettoriale*”, le Commissioni “*coordinano e armonizzano l’attività di tutela e di valorizzazione nel territorio regionale*”...garantendo “*una visione olistica del patrimonio culturale*”: cioè assumono ulteriori compiti di tutela, come le autorizzazioni per modifiche sui beni culturali, dichiarazioni dell'interesse paesaggistico, concessione d'uso e fungono da Commissioni di garanzia mediante riesame dei pareri e degli atti di assenso degli organi periferici del Ministero (anche qui con convocazioni anche in via telematica , procedura che ha spinto qualche giurista a parlare di “*collegialità debole*”).

Ma, soprattutto nelle Regioni a Soprintendenza unica, che senso hanno i Segretariati e le Commissioni? E perché far partecipare stabilmente alle Commissioni i direttori dei poli museali, che trattano di valorizzazione e non di tutela attiva, visto che la riforma separa le due funzioni? La conclusione è che forse occorreva far funzionare le Direzioni Regionali, irreggimentandole e uniformandone i comportamenti.

Il contesto generale dunque alimenta le preoccupazioni manifestate, non pochi hanno ipotizzato un attacco sistemico a funzioni e prassi della tutela in nome di una celerità automatica di pareri, densa di gravi pericoli per paesaggio e patrimonio: invito a leggere le sintesi e i commenti comparsi già il 26 gennaio su Edilizia e Territorio, Quotidiano del Sole 24 Ore (il lessico, anche nei DD. Madia!). Né una lettura puntuale delle disposizioni è sufficiente a rassicurare rispetto al reale peso dei pareri tecnici, benché il Ministro abbia dichiarato che “*il prefetto ha una funzione di*

coordinamento delle strutture territoriali dello Stato, ma non sostituisce il Soprintendente....tutti i contrasti saranno risolti all'interno del Ministero”.

Sono tutti problemi molto seri, per i quali ritengo necessario e urgente chiedere un ripensamento radicale delle norme Madia, stralciando le procedure per la tutela culturale e paesaggistica dalle misure di silenzio-assenso, di conferenza di servizi e di subordinazione degli uffici MiBACT al prefetto; e lo stralcio, dal primo regolamento MiBACT 2014, della norma che consente alle nuove Commissioni regionali di cancellare senza appello, entro 10 giorni, i pareri delle Soprintendenze.

Per quanto riguarda la riforma Franceschini, assumendo come necessario che in nessun modo può essere a costo zero (concetto più volte ribadito, anche nell'occasione odierna), condivido pienamente la richiesta di una moratoria seguita da un'immediata verifica dei risultati della riforma del 2014 e l'apertura di un tavolo tecnico di condivisione, come d più parti richiesto.

4. Archeologia preventiva: come detto in apertura, presento questa sintesi a nome del Comitato Tecnico Scientifico per l'Archeologia.

In relazione all'interlocuzione in corso fra Ministero Infrastrutture e MiBACT per la revisione del Codice degli Appalti, il Comitato ha sollecitato l'Ufficio Legislativo ad un confronto esteso anche alla Direzione Generale per l'Archeologia. Ricevute le proposte del MIT e MiBACT finora avanzate e dopo aver incontrato insieme l'Ufficio Legislativo e il Direttore Generale Famiglietti, sono state concordemente rilevati, fra i punti più critici:

- la proposta di eliminare dal Codice Appalti gli artt. 95-96 sull'archeologia preventiva confinandoli nel Codice BB.CC.;
- il ruolo autoreferenziale del RUP, espressione di Stazioni Appaltanti diverse dal MiBACT, anche rispetto a livelli e contenuti della progettazione;
- l'immodificabilità della localizzazione delle opere così come indicata in origine.

Per l'ipotesi di passaggio degli artt. 95-96 nel Codice BB.CC., che pure è fonte legislativa primaria di pari dignità rispetto a quello degli Appalti, l'esperienza ha ampiamente dimostrato che la materia è diventata patrimonio comune delle SS.AA. SOLO quando è trasmigrata nella legge “generalista” del Codice degli Appalti, dal momento che quella dei BB.CC. è considerato abitualmente “normativa di settore”, quindi mediamente sconosciuta alla stragrande maggioranza delle SS.AA. Tanto più vanno considerati i passi avanti compiuti con esperienze sul campo, che si sono venute “resettando” progressivamente a fronte del quadro giuridico vigente, nonché del fatto che linee comportamentali molto puntuali e ben strutturate sono state già emanate con la circolare DG Archeologia del 2016, riprendendo sostanzialmente il contenuto delle linee guida predisposte e inviate al MIT per le valutazioni finalizzate al “concerto” fra i due dicasteri.

Va osservato che una prima lettura delle norme evidenzia disarmonie rispetto ai Decreti Madia sulla Conferenza dei Servizi: l'argomento va approfondito.

Agendo in accordo con la Direzione Generale, sono stati formulati rilievi critici avanzando congiuntamente all'Ufficio Legislativo precise proposte di emendamenti, sintetizzate in una densa e puntuale tavola sinottica predisposta dal Direttore Famiglietti con la rapidità richiesta dai tempi, i cui punti principali sono:

A) **conservare tout court nel nuovo Codice gli artt. 95-96** come art. 71 ter: in questo caso si opererebbero lievi modifiche qua e là, la più rilevante rispetto all'elenco dei soggetti qualificati, che è dato come istituendo ma che già esiste ed è funzionante (e va aggiornato), ma anche la necessità o meno di linee guida, la cui emanazione era intesa di concerto fra i due Ministeri nell'ambito del Codice Appalti esistente e non di quello "rinnovato": nell'attuale situazione, e considerando la recentissima emanazione da parte della Direzione Generale Archeologia di precise linee comportamentali, sembra inutile avviare un'ulteriore negoziazione con il Ministero su una materia già normata.

In alternativa, poiché il MIT invoca necessità di semplificazione normativa ecc., la soluzione per evitare l'effetto di "confinamento" di cui sopra consiste nella creazione di una norma transitoria nel Codice Contratti, un art. 71 ter, che subito dopo la definizione dei livelli progettuali ecc. faccia esplicito riferimento agli interventi di archeologia preventiva, introducendoli con lo stesso articolo tal quali nel Codice BB.CC. come artt. 28 bis e 28 ter e aggiungendovi a rinforzo il doveroso riferimento alla Convenzione della Valletta.

B) **Il ruolo del RUP deve prevedere un obbligo di interlocuzione con gli uffici MiBACT**, con cui vanno concordati livelli e contenuti della progettazione. Il testo del MIT contiene la pericolosa possibilità che i livelli di progettazione si riducano a uno, ipotesi che il Comitato e la Direzione concordemente hanno rifiutato: infatti, se fosse individuato il solo livello di progettazione esecutiva, si eliminerebbe in radice la possibilità di svolgere le attività di archeologia preventiva; così come un progetto definitivo molto generico risponderebbe al solo fine di acquisire in sede di appalto un esecutivo cantierabile, e quindi non si comprende quando acquisire e come utilizzare i dati di archeologia preventiva.

C) Sarebbe utile **mantenere di norma il progetto di fattibilità**, che è proprio il livello finalizzato ad assicurare la conformità delle opere alle norme di tutela e la sua compatibilità con le preesistenze archeologiche: un progetto di fattibilità ben fatto potrebbe anche soddisfare le esigenze conoscitive utili alle determinazioni della Soprintendenze, A CONDIZIONE di una trasmissione corretta degli elaborati e **della possibilità di ulteriori prescrizioni**. Ma la cosa, nel testo MIT, non è affatto scontata. In caso contrario, es. avvio della procedura dal progetto definitivo, abbiamo proposto un emendamento che norma puntualmente le attività di verifica preventiva obbligatorie. Altre precisazioni hanno riguardato i termini e i contenuti dei livelli di progettazione, le previsioni sugli oneri economici per ricerche e studi connessi con la progettazione ecc.

Sono in corso trattative che lasciano ben sperare, almeno per l'ipotesi A).