



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

Consiglio Superiore dei beni culturali e paesaggistici

VALUTAZIONI SUL DECRETO SEMPLIFICAZIONI

(decreto-legge n. 76/2020)

Sul piano generale, va detto che il decreto presenta un'elevata complessità ed è di assai difficile lettura, poiché introduce svariate modifiche e integrazioni di specifiche disposizioni vigenti in molteplici settori, modifiche e integrazioni apportate per di più con norme dotate talvolta di efficacia temporale limitata. Si tratta di interventi che mancano di una visione generale, che sarebbe indispensabile per introdurre autentiche e durature semplificazioni nel nostro sistema amministrativo.

Dal punto di vista dell'amministrazione dei beni culturali e paesaggistici, si può esprimere una valutazione relativamente positiva delle norme contenute nel decreto-legge per il fatto che questa amministrazione è rimasta abbastanza indenne da semplificazioni che avrebbero potuto mortificare la tutela del patrimonio, rischio già evidenziato nelle "Osservazioni preliminari sulla semplificazione normativa e amministrativa in materia di patrimonio culturale" formulate da questo Consiglio superiore (30 giugno 2020).

Quanto alle disposizioni da valutare positivamente può ricordarsi, ad esempio, che:



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

- Per gli immobili sottoposti a tutela in base al codice dei beni culturali gli interventi di manutenzione straordinaria non possono comportare modifiche ai prospetti degli edifici (art. 10, comma 1, lett. b, 1).
- Per gli immobili sottoposti a tutela in base al codice dei beni culturali gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente (art. 10, comma 1, lett. b, 2).
- Per i medesimi immobili non valgono le “tolleranze esecutive”, consistenti in irregolarità geometriche e modifiche di minima entità alle finiture degli edifici che non danno luogo a violazioni edilizie (art. 10, comma 2).
- I poteri di ordinanza del commissario straordinario per la ricostruzione dei centri storici dei comuni più colpiti da eventi sismici non possono derogare alle disposizioni del codice dei beni culturali (art. 11, comma 2). Per quanto attiene alla ricostruzione delle chiese colpite dal sisma del 2016, l'art.11, comma 3, prevede che i lavori di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di importo non superiore alla soglia comunitaria per singolo lavoro, seguano le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l'affidamento della progettazione che per l'affidamento dei lavori. Resta comunque salva l'autorizzazione dei progetti, che dovrà essere resa dalle Soprintendenze ABAP ai



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

sensi dell'art.21 del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio, trattandosi di beni tutelati.

- La semplificazione delle procedure per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica è limitata, per i beni sottoposti a tutela in base al codice dei beni culturali, esclusivamente ai casi in cui siano utilizzate infrastrutture fisiche esistenti e tecnologie di scavo a basso impatto ambientale: in tali ipotesi l'avvio dei lavori è subordinato alla sola trasmissione, da parte dell'operatore di comunicazione elettronica, alla Soprintendenza e all'autorità locale competente, di documentazione cartografica e fotografica, fermo restando un preavviso di almeno 15 giorni prima dell'inizio dei lavori (art. 38, comma 4).
- Per quel che riguarda i parchi, va evidenziato che qualora il piano del parco non sia approvato dalla Regione (d'intesa con l'Ente parco e con gli enti locali) entro dodici mesi dall'adozione da parte dell'Ente parco, esso è approvato in via sostitutiva e previa diffida ad adempiere, entro i successivi 120 giorni, con decreto del Ministro dell'ambiente; occorre il concerto con il Ministro dei beni culturali se non sia vigente il piano paesaggistico (art. 55, comma 1, lett. c, 2.4).

Può ritenersi ragionevole che non siano necessarie autorizzazioni, di cui agli artt. 21, 106, comma 2-bis, e 146 del codice dei beni culturali, per la posa in opera di elementi o strutture amovibili e che le autorizzazioni debbano invece intervenire quando la posa in opera insista sulle pubbliche



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

piazze, le vie e gli spazi aperti urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico (art. 10, comma 5). La norma si presenta, tuttavia, di non facile applicazione per quel che riguarda l'individuazione esatta dell'ambito in cui resta necessaria l'autorizzazione; e occorrono previsioni chiare sull'effettivo ripristino della situazione anteriore alla posa in opera, che ora non sono presenti nel decreto-legge n. 34/2020 (art. 181). Si attende una circolare esplicativa sui punti sopra indicati.

È da sottolineare che le amministrazioni pubbliche dovranno completare la ricognizione dei procedimenti amministrativi al fine – tra l'altro – di individuare i provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica ritenuti non indispensabili, fatti salvi quelli imposti da norme dell'Unione europea e quelli posti a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti (art. 15, comma 1). È chiaro che la tutela del patrimonio culturale è principio costituzionalmente rilevante.

Le modifiche alla legge n. 241/1990 – alquanto deludenti – mirano essenzialmente a velocizzare le procedure. È così, ad esempio, per disposizioni sulle conferenze di servizi (art. 12, comma 1, lett. a, 2) e sul



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

cosiddetto preavviso di diniego in procedimenti a istanza di parte (art. 12, comma 1, lett. e). Vanno nel medesimo senso le disposizioni che, senza modificare la legge n. 241, stabiliscono che le pubbliche amministrazioni provvedano, entro il 31 dicembre 2020, a verificare e rideterminare, in riduzione, i termini di durata dei procedimenti di loro competenza (art. 12, comma 2).

Inoltre, le norme del decreto-legge semplificazioni impongono nuovi obblighi alle amministrazioni: è il caso dell'obbligo di misurare e rendere pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti di maggiore impatto per cittadini e imprese, comparandoli con i tempi previsti dalle normative vigenti (art. 12, comma 1, lett. a, 1, che aggiunge il comma 4-bis all'art. 2 della legge n. 241). Quanto agli obblighi, è da sottolineare che il personale di molte amministrazioni pubbliche – e tra queste il MiBACT – ne è duramente gravato. Gli uffici del MiBACT hanno fatto presente di essere sovraccarichi, tra l'altro, di richieste di accesso agli atti formulate in base alle norme della legge n. 241 che prevedono l'accesso ai documenti amministrativi e in base alle disposizioni del decreto legislativo n. 33/2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016, concernenti i due tipi di accesso civico (cosiddetti "semplice" e "generalizzato"). Le norme sull'accesso meriterebbero una semplificazione urgente che riduca possibilmente a uno – come è nei maggiori ordinamenti amministrativi – i tre accessi ora esistenti.



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

È chiaro che la riduzione dei tempi procedurali e la previsione di nuovi obblighi in capo alle amministrazioni dovrebbero necessariamente accompagnarsi ad interventi legislativi volti a ripianare le carenze di organico e di risorse strumentali, particolarmente gravi nel caso del MiBACT: il che manca totalmente nel decreto-legge in esame, che non contiene neppure un cenno alla necessità di intervenire con un rafforzamento del personale, delle dotazioni informatiche e della produzione di strumenti conoscitivi e informativi (basi di dati, ecc.).

In materia di documentazione informatica e digitalizzazione, il decreto-legge semplificazioni interviene soprattutto sul codice dell'amministrazione digitale ("CAD", decreto-legge n. 82/2005). Al di là di alcune modifiche che semplificano solo l'operato dell'Agenzia per l'Italia digitale ("AGID") – come la cessazione dell'accreditamento per i conservatori di documentazione digitale, categoria ricondotta genericamente ai soggetti qualificati, tra cui i gestori di posta certificata e di identità digitali – i veri e fondamentali problemi di formazione, gestione, conservazione dei documenti informatici, soprattutto là dove questi servizi siano affidati a fornitori esterni, vengono rimandati ad un futuro "Regolamento sui criteri per la fornitura dei servizi di conservazione dei



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

documenti informatici”, che dovrà essere elaborato da AGID (si veda l’art. 25). Nel frattempo, si applicano le disposizioni vigenti. Questo significa che l’outsourcing digitale, cartaceo e misto continua a crescere senza una regolamentazione effettiva, e le amministrazioni (in particolare gli enti locali e le aziende sanitarie) continuano ad alimentare un sistema documentario che sempre più difficilmente sarà in grado di fornire informazioni (accessibili, affidabili, e utilizzabili in modo interoperabile) non solo ai cittadini ma anche alle amministrazioni stesse.

Se si vuole affrontare in modo efficace il problema della documentazione informatica, in un Paese che vive da anni una lenta, confusa e faticosissima transizione al digitale, non si possono ignorare alcuni aspetti fondamentali:

1. che tutti i sistemi documentali (informatici, cartacei o misti) sono archivi;
2. che gli archivi, con le loro fasi di formazione (documenti correnti, di deposito, storici) costituiscono un *continuum* inscindibile e la loro digitalizzazione va trattata con la consapevolezza di ciò, pena la perdita dell’informazione nei suoi passaggi;
3. che gli archivi degli enti pubblici sono beni culturali fin dall’origine (D.Lgs. n.42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, art. 10, comma 2, lett. b) e quindi soggetti a tutela, con quel che ne consegue sulla loro gestione, scarto, conservazione, comunicazione ecc.;



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

4. che il Testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR n. 445/2000), che disciplina la creazione e la gestione anche informatica dei sistemi documentari nella P.A. (e che non è stato modificato dal successivo D.Lgs n.82/2005, Codice dell'amministrazione digitale), è purtroppo rimasto in gran parte inapplicato;
5. che anche per questo motivo la transizione ad una ordinata, sistematica e completa informatizzazione documentaria va gestita sapendo che gran parte della produzione e conservazione attuale è mista, talvolta poco ordinata e la sua conservazione (sia digitale che analogica) è affidata a soggetti diversi, spesso di natura privata, con problemi di sicurezza, accessibilità e tutela;
6. che le Linee guida (prodotte prima da CNIPA, poi da AGID) costituiscono un riferimento operativo importante (soprattutto se emanate tempestivamente), ma non risolvono tutti i problemi e devono essere rese applicabili, dotando gli uffici di strumenti e personale adeguato;
7. che il MiBACT è un'amministrazione incomparabilmente più debole di altre, pur gestendo processi importanti, e il suo sistema informativo rispecchia questa debolezza: anche il recente passaggio dei sistemi di protocollazione informatizzata dalla piattaforma ESPI alla piattaforma GIADA non consente la formazione e trasmissione completa del fascicolo elettronico, con conseguenti problemi di gestione interoperabile tra Istituzioni e



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

accesso telematico da parte dei cittadini. Si ribadisce anche in questo caso la necessità di una legislazione speciale (l’“eccezione culturale” già richiamata più volte da questo Consiglio);

Inoltre, le norme del decreto semplificazioni che disciplinano la progettazione, lo sviluppo e l’implementazione dei sistemi informatici e dei servizi digitali nel rispetto del “codice di condotta tecnologica” adottato dalla Presidenza del Consiglio, nonché la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati gestita dalla Presidenza del Consiglio (in parte già contenute nel Codice dell’Amministrazione Digitale ma finora solo molto parzialmente attuate) non tengono conto delle competenze di vigilanza e di tutela del MiBACT in questa materia e sono accompagnate da un inasprimento delle responsabilità dirigenziali, con conseguenti decurtazioni retributive, che scattano per mancato rispetto del codice di condotta tecnologica e dell’obbligo di rendere disponibili e accessibili le basi dati (artt. 32 e 34). Si dovrebbe comprendere che l’eccesso di responsabilità e di sanzioni a carico dei dirigenti, senza che gli uffici vengano dotati di personale sufficiente e degli strumenti operativi necessari, finisce per rallentare o paralizzare l’azione amministrativa anziché semplificare e snellire.



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

Le norme in materia di contratti pubblici semplificano le procedure di scelta dei contraenti per contratti sotto soglia e sopra soglia europea. Si tratta di norme ad efficacia temporale limitata: valgono per procedimenti avviati entro il 31 luglio 2021. Aumentano gli spazi per procedure di affidamento diretto o per procedure negoziate senza bando, con modulazioni diverse a seconda del valore dei contratti (artt. 1 e 2). Con norme a efficacia circoscritta nel tempo (fino al 31 luglio 2021) vengono anche limitati i casi di sospensione di lavori diretti alla realizzazione di opere pubbliche (art. 5). Senza limitazioni temporali, invece, le norme che accelerano i tempi di stipula dei contratti e che semplificano il processo amministrativo in materia di appalti (art. 4).

Sono soluzioni che vanno valutate positivamente. Va, però, ribadito che l'assoluta specialità di molti dei contratti che interessano l'amministrazione dei beni culturali richiede procedure *ad hoc* – come già sottolineato dal Consiglio Superiore – in via permanente e non transitoria. Va inoltre evidenziato che la norma del decreto semplificazioni secondo la quale, per i contratti di lavori superiori a una determinata soglia, è obbligatoria presso ogni stazione appaltante fino al 31 luglio 2021 – ed è facoltativa per gli altri contratti di lavori – la costituzione di un collegio consultivo tecnico di esperti con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie e delle dispute tecniche (art. 6) introduce un



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Consiglio Superiore Beni culturali e paesaggistici

meccanismo senz'altro utile, ma di difficile attuazione per amministrazioni come quella dei beni culturali.

Mancano norme di semplificazione delle procedure contabili e dei controlli. Mancano anche norme di semplificazione degli obblighi informativi a carico delle amministrazioni: anzi, questi aumentano, come avviene nel caso – già evidenziato – dell'obbligo di misurare e rendere pubblici i dati sulla durata effettiva dei procedimenti amministrativi. Sono lacune da colmare.

Il Consiglio superiore si riserva di seguire attentamente la fase di conversione del decreto-legge e di formulare proposte specifiche su singole disposizioni.

Roma 5 agosto 2020