

CONFEDERAZIONE ITALIANA ARCHEOLOGI



CAMERA DEI DEPUTATI 8ª COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

“Proposte di legge C. 1429 Bof, C. 2230 Bof, C. 2606, approvata dal Senato, e C. 2529 Fabrizio Rossi, recanti delega al Governo per la revisione del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di procedure di autorizzazione paesaggistica, e modifiche concernenti le procedure di pianificazione paesaggistica”

Pregiatissimo Presidente,

Onorevoli Componenti della Commissione,

la **Confederazione Italiana Archeologi (CIA)**, associazione professionale riconosciuta ai sensi della legge 4/2013, che rappresenta la categoria degli archeologi operanti in Italia – liberi professionisti, titolari di impresa e dipendenti di enti pubblici e privati – desidera sottoporre alla cortese attenzione della Commissione alcune osservazioni in merito al disegno di legge A.C. 2606, attualmente in discussione, nonché ai disegni di legge ad esso abbinati (A.C. 1429, A.C. 2230 e A.C. 2529).

La CIA condivide pienamente l'intento dichiarato dei provvedimenti in esame di perseguire una maggiore **semplificazione procedurale e certezza dei tempi**, obiettivi fondamentali per favorire lo sviluppo infrastrutturale del Paese e garantire un equilibrato rapporto tra tutela del patrimonio e realizzazione delle opere pubbliche e private. Tuttavia, dall'analisi dei testi emerge come le soluzioni proposte tendano in larga parte ad agire **sugli effetti del problema, piuttosto che sulle sue cause strutturali**.

In particolare, le lungaggini burocratiche e l'allungamento dei tempi di rilascio dei pareri non appaiono riconducibili a una presunta inerzia delle Soprintendenze, come implicitamente presupposto dai disegni di legge, bensì a due criticità principali: da un lato, la **mancata o incompleta adozione dei Piani paesaggistici da parte di molte Regioni**, che priva i procedimenti di un quadro pianificatorio certo e condiviso; dall'altro, la **carenza di personale** delle strutture ministeriali preposte alla tutela, chiamate a operare in un contesto di crescente complessità e ampliamento delle competenze.

Il presente contributo intende pertanto offrire un supporto tecnico all'esame dei provvedimenti in oggetto, condividendone le finalità generali, ma al contempo **mettendo in luce le reali criticità delle procedure attuali** e formulando **proposte che incidano in modo effettivo sulle cause dei ritardi**, piuttosto che ricorrere a meccanismi automatici che rischiano di indebolire la tutela senza garantire una reale semplificazione.

Tali profili critici vengono analizzati per punti tematici, al fine di evidenziare con chiarezza i nodi principali emersi dall'esame dei testi e di **formulare osservazioni puntuali e proposte coerenti con gli obiettivi dichiarati di semplificazione**.

Le osservazioni trasmesse muovono dall'esperienza professionale diretta degli archeologi che operano quotidianamente nei procedimenti di tutela, progettazione e autorizzazione, con l'intento di contribuire in modo costruttivo al dibattito parlamentare e di **favorire soluzioni normative capaci di coniugare semplificazione, certezza dei tempi e piena salvaguardia del patrimonio culturale**.

1. Cause reali dei ritardi procedurali e proposta di rafforzamento della fase progettuale

Con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera a), dell'A.C. 2606, che richiama il coordinamento con la legge n. 241/1990 e l'istituto del silenzio-assenso, si osserva come i ritardi nei procedimenti di autorizzazione paesaggistica **non siano prevalentemente imputabili all'attuale disciplina normativa, bensì a fattori strutturali e operativi**, ossia alla **carenza di personale** nelle Soprintendenze nonché alla **presentazione di istanze corredate da documentazione incompleta o non adeguata a consentire una valutazione tecnico-scientifica pienamente fondata**.

In tale contesto, l'introduzione o l'estensione di meccanismi di silenzio-assenso, come prospettata dall'A.C. 2606 e ulteriormente rafforzata nei disegni di legge abbinati, rischia di **non produrre una reale semplificazione**, ma di determinare forme di **autorizzazione fondate sull'inerzia**

amministrativa, anziché su una valutazione di merito, **con potenziali effetti pregiudizievoli per la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico**.

L'eventuale applicazione del silenzio-assenso dovrebbe pertanto essere subordinata a **condizioni strutturali imprescindibili**, quali:

- il **rafforzamento degli organici** delle amministrazioni preposte alla tutela;
- la disponibilità di **strumenti di pianificazione paesaggistica pienamente operativi e aggiornati** (attualmente solo 6 regioni ne sono provviste);
- la presentazione di progetti corredati da una **documentazione tecnica completa, coerente e adeguata** alle esigenze istruttorie delle Soprintendenze.

Accanto al necessario potenziamento delle strutture di tutela, si ritiene opportuno introdurre una **misura preventiva di carattere progettuale**, volta a migliorare la qualità delle istanze presentate e, conseguentemente, l'efficienza dell'istruttoria.

In particolare, potrebbe essere utile inserire sistematicamente, in fase progettuale, **un professionista dei beni culturali così come riconosciuto dalla legge 110/2014** secondo le specifiche pertinenze del progetto (per gli archeologi il professionista dovrà essere un archeologo di I fascia, ai sensi del D.M. 20 maggio 2019, n. 244).

La presenza di tale figura professionale consentirebbe di:

- produrre fin dalla fase progettuale una documentazione adeguata e coerente con le esigenze istruttorie dell'ente di tutela;
- favorire una valutazione più rapida ed efficace da parte delle Soprintendenze competenti;
- ridurre le richieste di integrazione documentale e, conseguentemente, i tempi complessivi del procedimento.

Tale approccio, oltre a migliorare la qualità dell'istruttoria, **risulterebbe coerente con una concezione della tutela fondata sulla prevenzione e sulla progettazione consapevole**, piuttosto che su interventi correttivi successivi.

In tale prospettiva, la semplificazione procedurale non può essere perseguita mediante automatismi, ma deve fondarsi su un rafforzamento strutturale delle competenze pubbliche e private coinvolte nel processo autorizzativo.

2. Pianificazione paesaggistica quale presupposto essenziale della semplificazione procedurale

Con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettere c) e g), dell'A.C. 2606, che richiama la necessità di assicurare il coordinamento con la pianificazione paesaggistica e di favorirne l'effettiva attuazione, si ritiene opportuno sottolineare come la pianificazione paesaggistica costituisca il presupposto fondamentale per qualsiasi intervento di semplificazione procedurale in materia di autorizzazioni.

Come evidenziato anche nella documentazione acquisita nel corso delle audizioni **allo stato attuale solo sei Regioni risultano dotate di Piani paesaggistici approvati, aggiornati e operativi, e precisamente:** Sardegna, Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Lazio. Nelle restanti Regioni, l'assenza di un quadro pianificatorio completo e condiviso rende strutturalmente più complessa e incerta l'istruttoria dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica.

In assenza di Piani paesaggistici adeguati, l'introduzione di meccanismi di semplificazione – e in particolare il ricorso al silenzio-assenso – rischia di produrre effetti disomogenei sul territorio nazionale e di incidere negativamente sull'uniformità della tutela, anziché favorire una reale accelerazione dei procedimenti.

Si ritiene pertanto che **un'azione istituzionale volta a sollecitare e supportare le Regioni nell'adozione e nell'aggiornamento dei Piani paesaggistici**, secondo il modello della copianificazione previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, **risulterebbe molto più efficace di qualsiasi riforma procedurale nel garantire tempi certi e rapidi per l'acquisizione dei pareri di competenza.**

La disponibilità di Piani paesaggistici completi e costantemente aggiornati consente infatti:

- una valutazione più rapida e omogenea degli interventi proposti;
- una riduzione delle incertezze interpretative;
- una semplificazione effettiva dell'istruttoria, fondata su regole chiare e condivise.

In tale prospettiva, **il completamento della pianificazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale dovrebbe essere considerato una priorità strategica, preliminare e funzionale a qualsiasi ulteriore intervento di riforma delle procedure autorizzative.**

3. Pianificazione paesaggistica, coordinamento con il Testo Unico dell'Edilizia, interventi di lieve entità e archeologia preventiva quali presupposti della semplificazione procedurale

Con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettere **b), c) e g)**, dell'A.C. 2606, che prevedono rispettivamente il coordinamento del Codice dei beni culturali e del paesaggio con il Testo Unico dell'Edilizia (DPR 6 giugno 2001, n. 380), la disciplina degli interventi di lieve entità di cui al DPR 31/2017 e il rafforzamento dell'effettiva adozione e dell'aggiornamento periodico dei piani paesaggistici, si ritiene opportuno evidenziare come la **qualità della fase progettuale costituisca il presupposto essenziale per qualsiasi intervento di semplificazione delle procedure autorizzative.** Il coordinamento con il **DPR 380/2001**, previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera b), dell'A.C. 2606, potrebbe assumere particolare rilievo con riferimento alla **fase di progettazione**, che rappresenta il momento in cui possono essere integrate in modo strutturato anche le valutazioni archeologiche. In tale prospettiva, il coordinamento tra Codice dei beni culturali e Testo Unico dell'Edilizia dovrebbe essere orientato non tanto a una riduzione dei livelli di tutela, quanto al **rafforzamento della progettazione preventiva, attraverso l'integrazione sistematica delle valutazioni archeologiche fin dalle fasi iniziali dell'elaborazione progettuale.** Si ritiene pertanto utile che, nell'ambito del coordinamento normativo previsto dall'A.C. 2606, venga **valorizzata e resa strutturale l'archeologia preventiva quale componente della progettazione, non solo per le opere pubbliche, ma anche per gli interventi privati**, in particolare quelli ricadenti in contesti storici o in aree con potenziale interesse archeologico.

L'introduzione dell'archeologia preventiva in fase progettuale consentirebbe:

- una **valutazione anticipata dell'impatto archeologico** delle opere;
- una **istruttoria più agevole e rapida** da parte delle Soprintendenze competenti;
- una maggiore **prevedibilità dei tempi e dei costi** per i proponenti;

- una riduzione del rischio di **interventi correttivi in corso d'opera, fermi lavori e contenziosi**.

Per quanto riguarda invece gli **interventi di lieve entità** disciplinati dal **DPR 31/2017** e richiamati dall'articolo 2, comma 2, lettera c), dell'A.C. 2606, bisogna considerare che la qualificazione di tali interventi come "di lieve entità" risulta fondata prevalentemente su **criteri edilizi e dimensionali** e non tiene adeguatamente conto dell'**impatto sulla stratigrafia archeologica**, soprattutto nei contesti storici e urbanizzati. In particolare, talune tipologie di opere ricomprese nell'**Allegato B del DPR 31/2017** – quali interventi che comportano scavi, la realizzazione di volumi interrati o seminterrati, cisterne, autorimesse o infrastrutture tecnologiche – possono incidere in modo significativo sul patrimonio archeologico sepolto e, pertanto, **non possono essere considerate di lieve entità sotto il profilo archeologico**. L'esclusione automatica di tali interventi da forme di comunicazione o valutazione preventiva da parte dell'ente di tutela, nonché l'eventuale **attribuzione della valutazione agli enti locali in luogo delle Soprintendenze**, comporta una **riduzione dei controlli e aumenta il rischio di danni irreversibili al patrimonio culturale**. In molti casi, infatti, gli enti locali non dispongono al proprio interno di figure tecniche dotate di specifiche competenze in materia di beni culturali, quali archeologi o altri professionisti dei beni culturali riconosciuti dalla Legge 110/2014, e non sono pertanto nelle condizioni di svolgere valutazioni tecnico-scientifiche equivalenti a quelle dell'ente di tutela statale.

In tal senso, appare emblematico il recente episodio verificatosi a **Montefiascone**, lungo la **via Cassia**, dove, nel corso di lavori per la posa della fibra ottica soggetti a procedure semplificate, una **variante decisa dalla ditta esecutrice non è stata comunicata alla Soprintendenza**, determinando la distruzione del selciato storico. Il fatto è stato denunciato pubblicamente da esponenti politici, tra cui l'on. **Maurizio Gasparri**, proprio a dimostrazione di come l'assenza di adeguati meccanismi di controllo e comunicazione all'ente di tutela possa produrre effetti gravemente lesivi del patrimonio culturale.

Situazioni di questo tipo evidenziano come percorsi autorizzativi che non prevedano un **effettivo coinvolgimento dell'ente di tutela**, o che consentano varianti in corso d'opera non comunicate, comportino un rischio elevato di **perdita del patrimonio della Nazione**, soprattutto nei casi in cui il danno non sia immediatamente percepibile.

4. Infrastrutture strategiche e competenze istruttorie

Con riferimento all'articolo 2, comma 2, lettera d), dell'A.C. 2606, che prevede specifiche modalità procedurali per le **infrastrutture strategiche, di preminente interesse nazionale o di competenza statale**, nonché alle analoghe previsioni contenute nei disegni di legge abbinati, si ritiene opportuno formulare alcune osservazioni in merito all'assetto delle competenze istruttorie e decisionali.

In particolare, le disposizioni richiamate prevedono che, per tali interventi, il parere di competenza del Ministero della cultura venga espresso dalla **Direzione generale competente**, in luogo delle Soprintendenze territoriali. Pur comprendendo l'esigenza di assicurare un coordinamento unitario per opere di particolare complessità e rilevanza, **si ritiene che tale impostazione debba essere attentamente calibrata al fine di non indebolire l'efficacia del provvedimento**.

Si osserva infatti che la **fase istruttoria** relativa agli interventi su infrastrutture strategiche richiede una conoscenza approfondita e diretta dei contesti paesaggistici e archeologici interessati, conoscenza che è propria delle **Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio**

territorialmente competenti. L'accentramento integrale delle competenze istruttorie in capo alla Direzione generale rischierebbe, in concreto, di:

- **allungare i tempi procedurali**, a causa della necessità di acquisire informazioni territoriali non direttamente disponibili;
- ridurre la qualità e l'aderenza delle prescrizioni ai contesti locali;
- interrompere il flusso informativo diretto tra progettisti, stazioni appaltanti ed enti territoriali di tutela.

In tale prospettiva, si ritiene preferibile un modello procedurale in cui la **fase istruttoria** e l'analisi tecnico-scientifica siano svolte dalle **Soprintendenze territoriali competenti** mentre la **Direzione generale** eserciti una funzione di **coordinamento, sintesi e indirizzo**, esprimendo un parere unitario che recepisca e armonizzi i contributi delle strutture territoriali.

Tale assetto **consentirebbe di coniugare l'esigenza di uniformità e coordinamento per le infrastrutture strategiche con la necessità di garantire una tutela effettiva e consapevole** del patrimonio culturale e paesaggistico, evitando che la semplificazione procedurale si traduca in un indebolimento della fase istruttoria o in un allungamento dei tempi decisionali.

5. Natura vincolante del parere della Soprintendenza

Con riferimento alle disposizioni contenute nei disegni di legge **A.C. 2230** e **A.C. 2529**, che intervengono sugli articoli **143, 146 e 152** del Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevedendo che il parere della Soprintendenza divenga **obbligatorio ma non vincolante**, si ritiene opportuno formulare alcune osservazioni di carattere sistematico.

La proposta di trasformare il parere dell'ente di tutela in **atto meramente consultivo** **incide in modo significativo sull'assetto della tutela paesaggistica delineato dal Codice, fondato sul principio secondo cui la valutazione tecnico-scientifica dell'amministrazione preposta alla tutela costituisce un elemento essenziale e qualificante del procedimento autorizzativo.**

In particolare, con riferimento all'articolo 146 del Codice, la natura vincolante del parere della Soprintendenza garantisce che le determinazioni finali in materia paesaggistica siano assunte sulla base di una valutazione tecnica specialistica, espressione della funzione di tutela attribuita allo Stato. L'attenuazione di tale vincolatività comporterebbe il rischio di rimettere la decisione finale a **valutazioni discrezionali estranee alla competenza tecnico-scientifica propria dell'ente di tutela.**

Analoga criticità si riscontra con riferimento alle modifiche prospettate all'**articolo 143**, relative all'efficacia del piano paesaggistico. **Se il piano costituisce lo strumento di riferimento per la tutela e l'uso del territorio, appare coerente che il parere espresso dall'ente preposto alla sua attuazione sia vincolante, al fine di garantire l'effettività delle previsioni pianificatorie.** Diversamente, il piano rischierebbe di essere svuotato di efficacia, riducendosi a un quadro meramente orientativo.

Sotto il profilo procedurale, la trasformazione del parere in atto non vincolante non appare idonea a produrre una reale semplificazione. Al contrario, essa rischia di:

- aumentare il **contenzioso amministrativo**, a fronte di decisioni difformi dal parere tecnico dell'ente di tutela;
- determinare un **allungamento dei tempi complessivi**, per effetto di ricorsi e sospensive;

- **indebolire la certezza degli esiti procedurali**, sia per le amministrazioni sia per i proponenti degli interventi.

Si evidenzia inoltre come la funzione della Soprintendenza non possa essere assimilata a quella di un'amministrazione chiamata a esprimere un parere ordinario, ma rappresenti l'esercizio di una **funzione di tutela costituzionalmente rilevante**, ai sensi dell'articolo 9 della Costituzione. In tale quadro, la vincolatività del parere costituisce lo strumento attraverso il quale tale funzione trova concreta attuazione nel procedimento amministrativo.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che le proposte contenute nei disegni di legge A.C. 2230 e A.C. 2529, volte a rendere non vincolante il parere della Soprintendenza, **presentino rilevanti criticità sotto il profilo della tutela e non risultino coerenti con l'obiettivo dichiarato di semplificazione dei procedimenti**, che dovrebbe essere perseguito attraverso il rafforzamento della pianificazione, della progettazione preventiva e delle risorse amministrative, piuttosto che mediante l'indebolimento degli strumenti di tutela.

6. Sanatorie paesaggistiche, accertamento di compatibilità ex post e criticità delle proposte di modifica

Con riferimento alle disposizioni contenute nei disegni di legge A.C. 2230 e A.C. 2529, che intervengono sugli articoli 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ampliando le ipotesi di **accertamento di compatibilità paesaggistica ex post** e introducendo, anche in tali procedimenti, meccanismi di **parere non vincolante e di silenzio-assenso**, si ritiene necessario formulare alcune osservazioni di carattere sistematico.

Le modifiche proposte incidono su un ambito particolarmente delicato, in quanto riguardano interventi **già realizzati in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica**, spostando l'asse della tutela da una logica preventiva a una logica sostanzialmente **sanatoria**.

In particolare, l'ampliamento delle ipotesi di compatibilità paesaggistica ex post previsto dall'**A.C. 2529**, unitamente alla previsione di termini decorso i quali il parere si intende favorevole, **configura un sistema nel quale interventi potenzialmente lesivi del patrimonio culturale possono essere regolarizzati in assenza di una valutazione tecnico-scientifica espressa**. Tale impostazione appare **difficilmente conciliabile con i principi fondanti del Codice dei beni culturali e del paesaggio**.

Con specifico riferimento al **patrimonio archeologico**, occorre inoltre evidenziare come l'ordinamento vigente attribuisca a tale ambito una tutela rafforzata. L'**articolo 90 del Codice dei beni culturali** impone l'obbligo di denuncia dei rinvenimenti e vieta qualsiasi intervento che possa comportare la distruzione o l'alterazione del bene, configurando fattispecie di rilievo anche **penale**. In tale quadro, l'introduzione di meccanismi sanatori ex post, fondati sul silenzio dell'amministrazione, entra **in contrasto con il principio secondo cui il patrimonio archeologico, una volta compromesso, non è ripristinabile**.

Si osserva altresì che la possibilità di sanare interventi abusivi mediante procedure semplificate **non appare coerente con la finalità dichiarata di semplificazione amministrativa**. Al contrario, essa **rischia di incentivare comportamenti elusivi delle procedure autorizzative preventive** e di determinare un incremento del contenzioso, con conseguente allungamento dei tempi e maggiore incertezza per tutti i soggetti coinvolti.

7. Asseverazione e certificazione tecnica nelle procedure semplificate[1][2]

Con riferimento alle proposte di semplificazione contenute nei disegni di legge abbinati all'A.C. 2606, e in particolare nei disegni di legge **A.C. 2230** e **A.C. 2529**, nelle quali emerge, in modo esplicito o implicito, **il ricorso a forme di attestazione o asseverazione tecnica a supporto dei procedimenti autorizzativi**, si formulano le seguenti osservazioni.

Tali strumenti, se correttamente inquadrati, possono contribuire a migliorare la qualità delle istanze presentate e a rendere più efficiente l'istruttoria amministrativa. Tuttavia, **affinché l'asseverazione tecnica possa costituire un effettivo fattore di semplificazione** e non un elemento di indebolimento della tutela, appare necessario che essa sia fondata su **competenze specialistiche adeguate** e chiaramente riconosciute dall'ordinamento. In particolare, con riferimento agli ambiti di tutela archeologica e, più in generale, ai beni culturali, si ritiene che eventuali forme di asseverazione o certificazione tecnica possano essere ammesse esclusivamente se rese da:

- **archeologi qualificati**, in possesso dei requisiti previsti dal **D.M. 20 maggio 2019, n. 244**, ciascuno per le competenze di pertinenza;
- **professionisti dei beni culturali riconosciuti ai sensi della legge 22 luglio 2014, n. 110**, nell'ambito delle rispettive qualifiche professionali.

L'attribuzione di tale funzione a soggetti privi di specifica competenza tecnico-scientifica comporterebbe, al contrario, il rischio di trasformare l'asseverazione in una mera dichiarazione formale, **priva di reale valore conoscitivo e non idonea a supportare l'esercizio della funzione di tutela**.

Si evidenzia inoltre come l'asseverazione tecnica, anche quando resa da professionisti qualificati, **non possa in alcun caso sostituire la valutazione di merito dell'amministrazione preposta alla tutela**, ma debba essere intesa quale **strumento di supporto istruttorio**, volto a **migliorare la completezza e la qualità della documentazione presentata, facilitando l'espressione del parere da parte della Soprintendenza competente**.

Solo in tali condizioni l'asseverazione tecnica può contribuire a una semplificazione effettiva delle procedure, senza pregiudicare il livello di protezione del patrimonio culturale e paesaggistico.

Confidando che le osservazioni trasmesse possano risultare utili ai lavori della Commissione, la Confederazione Italiana Archeologi rinnova la propria piena disponibilità a partecipare a eventuali **audizioni o a momenti di confronto e approfondimento**, qualora la Commissione lo ritenesse opportuno.

Con l'auspicio di poter contribuire in modo costruttivo al percorso di esame dei provvedimenti in oggetto, si porgono i più cordiali saluti.

Roma, 05/02/2026

Cinzia Rampazzo
Presidente

Confederazione Italiana Archeologi

