

Gli errori del Ddl Madia

I prefetti non sono competenti in arte

Il rischio di subordinazione delle soprintendenze alle prefetture e la minaccia eccessiva del silenzio-assenso

Roma. Tra luglio e agosto si è acceso un aspro scontro sull'organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività culturali e il Turismo (Mibact). Il motivo è la discussione (e la successiva contrastata approvazione) del disegno di legge di iniziativa governativa (cosiddetto Ddl Madia) dal titolo **Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche** (S. 1577/C. 3098), promosso da Marianna Madia, ministro della Funzione Pubblica.

A luglio due circolari UilBac (n. 1616 del 17 luglio; n. 1618 del 21 luglio) lanciano l'allarme, subito ripreso da un duro articolo su «la Repubblica» di Tomaso Montanari (20 luglio) e poi da comunicati dell'Associazione Bianchi Bandinelli (22 luglio) e di Assotecnici (30 luglio). Al contempo viene pubblicata in rete (www.change.org) una petizione dal titolo **«Non si uccide così l'art. 9 della Costituzione»** che, in una sola settimana, raccoglie circa 20mila adesioni. Intanto il disegno di legge procede nel suo iter parlamentare fino ad essere **approvato il 4 agosto** (Legge n. 124 del 7 agosto 2015, «Gazzetta Ufficiale» n. 187 del 13 agosto 2015).

I punti particolarmente critici a oggi rilevati per l'amministrazione della tutela sono due: l'introduzione del meccanismo del **silenzio-assenso** per quanto riguarda *«l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche»* (art. 3, c. 1); la delega al Governo ad adottare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge (28 agosto), *«uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina (...) dei Ministeri (...)»* nel rispetto di specifici principi e criteri direttivi. Uno degli ambiti su cui il Governo è autorizzato a legiferare è la *«trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini»* che comporta anche la *«confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato»*

(art. 8, c. 1, lett. e). Si prevede quindi la **trasformazione delle Prefetture in «uffici territoriali dello Stato»** e la **«confluenza»** nel nuovo ufficio territoriale così costituito delle **Soprintendenze** in quanto appunto *«uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato»*. In tal modo verrebbe disarticolato il capillare sistema italiano della tutela territoriale, disancorando le Soprintendenze dal loro Ministero di riferimento (non a caso i decreti legislativi delegati riguardano anche la modifica della disciplina dei Ministeri), in un momento in cui, per giunta, il medesimo Mibact è in corso di radicale riorganizzazione disposta dal d.P.C.M. 171/2014.

Durante la discussione del provvedimento alla Camera, in luglio, erano stati presentati **due emendamenti finalizzati a escludere le Soprintendenze da questo processo**: tre deputati Pd (Piccione, Malisani e Ghizzoni) avevano proposto l'emendamento n. 7188 che aggiungeva al dettato dell'art. 8 *«ad esclusione delle amministrazioni preposte alla tutela del patrimonio culturale»*, poi ritirato; alcuni deputati del Movimento 5 Stelle (Mucci e altri) avevano sottoposto a discussione un simile emendamento n. 7189, ma è stato respinto con 299 voti contrari. L'insuccesso dei due emendamenti lascia quindi presupporre la consapevole volontà da parte governativa di includere le Soprintendenze in questo percorso. È stato poi presentato un ordine del giorno, sottoscritto da deputati Pd Ghizzoni, Malisani e Piccoli Nardelli, ma sembra non aver avuto alcun effetto.

Anche il **Consiglio Superiore per i Beni culturali e paesaggistici**, dopo una dichiarazione contro il silenzio-assenso (14 luglio), il 4 agosto ha denunciato l'effetto dannoso della *«confluenza»* delle Soprintendenze negli Uffici territoriali dello Stato in quanto *«mette in pericolo l'esistenza stessa del Mibact»*. Il ministro Marianna Madia ha brevemente risposto soltanto alle critiche sul silenzio-assenso («la Repubblica», 16 luglio), giustificandolo con la necessità di definire tempi certi per il perfezionamento delle pratiche amministrative. Ma una recente sentenza del **Consiglio di Stato** (Sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652), che si collega ad altre sei analoghe sentenze, pronunciate dal 1982 al 2011, ribadisce il **primato della tutela del paesaggio rispetto al bilanciamento con altri interessi, ancorché pubblici**. Vale a dire che la necessità di garantire tempi certi nelle pratiche amministrative

non è ovviamente prioritaria rispetto alla tutela del paesaggio e che il **dispositivo del silenzio-assenso è palesemente incostituzionale**.

Per quanto riguarda il destino delle Soprintendenze poco confortano le immagini pubblicate sul sito web del Ministero della Funzione Pubblica (<http://www.funzione-pubblica.gov.it/>), che recitano: *«È vero che i Soprintendenti saranno sottoposti all'autorità dei Prefetti? No, sul territorio ci sarà un unico Ufficio dello Stato nel quale il Prefetto avrà un ruolo di direzione (che non significa funzioni di comando) nei rapporti tra istituzioni e di rappresentanza nei confronti dei cittadini. Nelle materie di loro competenza, i Soprintendenti continueranno a rispondere al Ministero dei Beni culturali»*. La delega al Governo prevede, al contrario, l'*«attribuzione*

al prefetto (...) di funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato, eventualmente prevedendo l'attribuzione allo stesso di poteri sostitutivi», determinando così **un ruolo superiore del prefetto rispetto agli altri funzionari e dirigenti dell'Ufficio**.

Il 10 agosto «la Repubblica» ha pubblicato un appello al presidente della Repubblica firmato da sette costituzionalisti (fra cui **Gustavo Zagrebelsky**, già presidente della Corte Costituzionale) e da **Salvatore Settis**, già presidente del Consiglio Superiore per i Beni culturali. L'appello rileva la **«palese incostituzionalità»** delle due disposizioni descritte, in quanto fattori di indebolimento della tutela, incardinata tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 9). All'appello dei costituzionalisti, il 14 agosto se ne è aggiunto un altro dello stesso tenore, promosso da **più di cento dipendenti del Mibact**. Mentre scriviamo, il presidente Mattarella non ha ancora firmato la legge Madia, ma il silenzio del ministro Dario Franceschini diventa di giorno in giorno più preoccupante. □ **Denise La Monica**

L'irresistibile tentazione del «silenzio-assenso». Tutte le iniziative governative dal 2003 a oggi

2003-2006. Silenzio-assenso per la vendita di immobili pubblici

A fine 2003 (governo Berlusconi II) si introduce il silenzio-assenso per la vendita degli immobili pubblici (d.l. 269/2003 poi l. 326/2003, art. 27). Sono concessi **120 giorni** alle Soprintendenze per pronunciarsi sulla verifica dell'interesse culturale; il silenzio equivale a un assenso. Si oppongono i ministri dei Beni culturali (**Giuliano Urbani**) e dell'Ambiente (**Altiero Matteoli**), nonché le associazioni di tutela. A gennaio 2004 è approvata la versione definitiva del **Codice dei Beni culturali e del Paesaggio** (d.lgs. 42/2004, ma in vigore dal primo maggio 2004). Contrariamente alla versione approvata in Commissione Cultura, è inserito, per volere del ministro dell'Economia **Giulio Tremonti**, in una seduta del Consiglio dei Ministri, il silenzio-assenso (art. 12, c. 10), richiamando l'art. 27 della legge 326/2003. Questo inatteso inserimento nel Codice solleva forti critiche nell'opinione pubblica. A luglio 2005 (governo Berlusconi III) il ministro dei Beni culturali **Rocco Buttiglione**, facendo un bilancio del sistema della verifica dell'interesse culturale, rileva che, in sede di prima applicazione, il meccanismo del silenzio-assenso non è mai stato utilizzato grazie al lavoro congiunto di Demanio e Soprintendenze. Con il d.lgs. 156/2006 viene **eliminato dal Codice** il riferimento all'art. 27 della legge 326/2003 (ossia il silenzio-assenso nella verifica dell'interesse culturale).

2005. Silenzio-assenso per il rilascio della Dia

A inizio 2005 (governo Berlusconi II), in un disegno di legge sulla competitività, proposto dal ministro della Funzione Pubblica **Mario Baccini** si intende introdurre il meccanismo del silenzio-assenso in materia di «**dichiarazione di inizio attività**» (Dia). Si prevede che le Soprintendenze debbano rispondere **entro 60 giorni**, decorsi i quali il silenzio equivale appunto a un assenso. Dopo severe proteste (Salvatore Settis e Giulia Maria Mozzoni Crespi, «la Repubblica», 22 e 23 febbraio), il ministro **Urbani** riesce a far escludere i beni culturali e paesaggistici da questo meccanismo (11 marzo 2005). A maggio la legge 80/2005, di conversione del d.l. 35/2005, esclude il silenzio-assenso da «*atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l'immigrazione, la salute e la pubblica incolumità*». Il successivo ministro, **Buttiglione**, dichiara: «*I beni culturali non sono semplicemente delle merci e, dunque, mentre il silenzio-assenso è una difesa giusta del cittadino contro una Pubblica amministrazione neghittosa, nel caso del patrimonio culturale questo diritto deve cedere davanti alla tutela di beni che sono costitutivi della nostra identità*» (11 maggio 2005).

2005. Silenzio-assenso per il commissario straordinario

A maggio 2005 (governo Berlusconi III) compare un'altra minaccia: il silenzio-assenso mascherato nelle vesti del commissario straordinario. Si propone la creazione del **commissario straordinario per le grandi opere**, tenuto ad acquisire il parere delle competenti amministrazioni in materia di grandi opere pubbliche, ma «**decorso il termine di 60 giorni**» può «*procedere comunque nell'esecuzione dell'opera*» (D.d.l. 3344, art. 5, c. 11). Per le proteste dell'opinione pubblica, il provvedimento **non è stato poi approvato**.

2005. Silenzio-assenso per le concessioni edilizie

A luglio 2005 (governo Berlusconi III) si lancia l'allarme sul Ddl Lupi «Principi in materia di governo del territorio». Tra i molti aspetti criticati da urbanisti, architetti e ambientalisti, è presente anche il silenzio-assenso sulle **concessioni edilizie**. Il ddl non è mai diventato legge.

2006. Silenzio-assenso per provvedimenti amministrativi

Critiche (Salvatore Settis e Giulia Maria Mozzoni Crespi, «la Repubblica», 11 settembre) vengono rivolte a un disegno di legge presentato dal ministro delle Riforme **Luigi Nicolais** (governo Prodi II), che introduce nuovamente il silenzio-assenso per provvedimenti amministrativi. Il ministro dei Beni culturali **Francesco Rutelli**, Fai, Italia Nostra e Legambiente fanno fronte comune e bloccano il silenzio-assenso.

2008. Silenzio-assenso per le concessioni edilizie

Nell'autunno 2008 (governo Berlusconi IV) torna a circolare un disegno di legge in materia di **governo del territorio**, ispirato al precedente cosiddetto DdL Lupi, con cui si vorrebbe reintrodurre il silenzio-assenso per la concessione dei diritti edificatori.

2009. Silenzio-assenso nel Piano Casa

A fine marzo 2009 (governo Berlusconi IV) una bozza di decreto legge «Misure urgenti per il rilancio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali edili» viene diffusa dal Governo a Regioni ed enti locali. Si permettono ampliamenti di edifici (fino al 20% o al 35%) tramite una Dia «*in deroga alle disposizioni legislative, agli strumenti urbanistici vigenti o adottati e ai regolamenti edilizi*» (art. 2, c. 1). Per gli edifici storici si deve richiedere il permesso alla Soprintendenza ma, attesi i 30 giorni, scatta il silenzio-assenso (art. 5, cc. 3 e 5). Si tratta del **famigerato Piano Casa** con cui l'allora presidente del Consiglio **Silvio Berlusconi** intendeva facilitare l'ampliamento delle

abitazioni, semplificando la normativa **anche in materia antisismica**. Il 6 aprile 2006 un terribile terremoto colpisce **L'Aquila**: il Governo abbandona l'idea di approvare una norma generale di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia, ma invita le Regioni a legiferare per favorire gli incrementi di volumetrie per edifici già esistenti. Da qui scaturiscono numerose **leggi regionali** per il Piano Casa.

2010. Silenzio-assenso in Conferenza dei servizi

A maggio 2010 (governo Berlusconi IV) si diffondono nella stampa proteste contro le modifiche apportate dal D.L. 78/2010 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica» alla legge 241/1990. Viene introdotto un regime più stretto sul funzionamento della **Conferenza dei Servizi**, tra cui anche il silenzio-assenso poiché *«si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte (...) alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico-territoriale e alla tutela ambientale (...) il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata»* (art. 14-ter, c. 7). Nonostante le proteste, il provvedimento passa.

2010. Silenzio-assenso per gli interventi di «lieve entità»

A luglio 2010 (governo Berlusconi IV), con il Dpr. 139/2010 è individuata una serie di interventi di lieve entità, per i quali, anche in **zona di interesse paesaggistico** *«in caso di mancata espressione del parere vincolante (...) l'amministrazione competente ne prescinde e rilascia l'autorizzazione»*.

2011. Silenzio-assenso per permesso a costruire

A maggio 2011 (governo Berlusconi IV) il d.L. 70/2011, poi L. 106/2011, approva il silenzio-assenso per il **permesso a costruire** (art. 5) *«a eccezione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali»*.

2012. Silenzio-assenso per l'edilizia

A ottobre 2012 (governo Monti) si diffonde un nuovo allarme. Un d.d.l. sulle semplificazioni (approvato in C.d.M. il 16 ottobre) introduce il silenzio-assenso per i **permessi a costruire anche in aree vincolate**: le Soprintendenze hanno a disposizione **45 giorni** per rispondere, oltre i quali si intende approvata la richiesta. Il ministro dei Beni culturali **Lorenzo Ornaghi** così lo giustifica: *«Non c'è nessuna diminuzione del livello di tutela del paesaggio e dei beni culturali poiché la nuova norma, obbedendo a un principio generale di trasparenza della funzione pubblica, ha solo ribadito il diritto del cittadino ad avere in ogni caso una risposta espressa e motivata (negativa o positiva) sulla propria domanda di permesso di costruire o sulle altre istanze che presenti all'amministrazione»*. Le Soprintendenze hanno a disposizione **45 giorni** di tempo per rispondere, altrimenti si intende approvata la richiesta. Il D.d.l. non è mai stato discusso e il governo Monti cade in aprile.

2014. Sblocca Italia

A settembre 2014 (governo Renzi) il decreto cosiddetto Sblocca Italia (D.l. 133/2014 poi L. 164/2014, art. 25) introduce il silenzio-assenso per l'autorizzazione paesaggistica anche nel **Codice dei Beni culturali e del Paesaggio** (art. 146, c. 9: *«Decorsi inutilmente sessanta giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente senza che questi abbia reso il prescritto parere, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione»*) contro due sentenze della **Corte Costituzionale** (26/1996; 404/1997) secondo cui in materia ambientale e paesaggistica *«il silenzio dell'Amministrazione preposta non può aver valore di assenso»*. □ **D.L.M.**



Banksy, «No Future Girl Balloon», Bevois Valley, Southampton (Gb), usato per l'appello «Non si uccide così l'art. 9 della Costituzione» (a oggi 25.358 sostenitori)