

Il rapporto tra le azioni di tutela e le attività di trasformazione del territorio, nel quadro delle prerogative del Ministero per i beni e le attività culturali

The relationship between the safeguard and the transformation of the territory, in the context of the powers of the Ministero per i beni e le attività culturali

LUISA PAPOTTI

Abstract

L'impianto normativo relativo alla verifica preventiva di interesse archeologico e la riforma organizzativa del Ministero per i beni e le attività culturali non solo hanno introdotto innovazioni procedurali, ma hanno anche indotto una maggiore integrazione tra l'azione di tutela e i processi di trasformazione del territorio. L'articolo ripercorre alcune esperienze pilota sul territorio piemontese e propone alcune prospettive di lavoro, favorite da una corretta implementazione delle procedure e da un positivo rapporto con la pianificazione territoriale.

The legislative framework regarding the archaeological evaluation in the planning process and the organisational reforms of the Ministero per i beni e le attività culturali have not only introduced procedural innovations, but also a greater integration between the actions of safeguard and the process of territorial transformation. This article retraces some of the pilot experiences in Piedmont and propose some work opportunities, favoured by a correct implementation of the procedure and by a positive relationship with the territorial planning policies.

Le innovazioni normative dell'ultimo decennio in materia di verifica preventiva di interesse archeologico, come anche in materia di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, hanno fortemente inciso sulla tutela del patrimonio archeologico, trasformandone le prospettive e le modalità di azione, portandola verso una maggiore integrazione con i processi di trasformazione del territorio e con l'azione di salvaguardia delle estese e ricche realtà culturali che ogni territorio esprime.

Con D.M. del 23 gennaio 2016, la struttura della Soprintendenze – già fortemente innovata dal precedente D.M. n. 171 del 2014 – veniva ulteriormente modificata, riunendo e affidando a un unico ufficio le competenze di tutela archeologica, storico artistica, monumentale e paesaggistica, a creare una struttura compatta e articolata; l'intento era quello di «migliorare il buon andamento dell'amministrazione di tutela del patrimonio culturale» attraverso una forte integrazione di competenze, a superare la tradizionale partizione dell'azione di tutela in aree tematiche specifiche. Sotto questa definizione di intenti si leggeva in filigrana da un lato una volontà di semplificazione, tesa a eliminare la necessità, per le più complesse opere di trasformazione territoriale, di interfacciarsi con tre diversi uffici di tutela, non sempre univoci o

Luisa Papotti, Soprintendente Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città metropolitana di Torino.

luisa.papotti@beniculturali.it

concordi; d'altro lato invece si operava una scelta forte di metodo, strutturando gli uffici per un approccio integrato e aperto all'attività di tutela di un patrimonio culturale sempre più esteso e sempre meno rigidamente riconducibile a categorie tipiche, di tipo antiquariale.

Fortemente avversata da molti archeologi, tanto interni che esterni al mondo delle Soprintendenze, la nuova organizzazione, che completava il processo di riforma voluto dal Ministro Franceschini, rivoluzionava la struttura tradizionale e imponeva l'adozione di nuove modalità di lavoro; cosa non semplicissima, particolarmente per le strutture più esili. Le Soprintendenze piemontesi hanno affrontato questo rinnovamento forti della consuetudine alla collaborazione tra diverse professionalità, arrivando in breve ad affrontare le tematiche di tutela (da quelle legate a istanze di autorizzazione fino alla definizione di nuovi provvedimenti o alla gestione dei cantieri) in modo condiviso. Molto apprezzato dagli utenti, il nuovo modo di lavorare ha confortato anche i meno favorevoli e la gestione ibrida dei diversi casi di tutela ha dato in generale buoni risultati, producendo intrecci interessanti anche in materia di studio e ricerca.

1. Le strutture e le procedure

Il rinnovamento organizzativo del Ministero ha fatto seguito e ha accompagnato la fase di sperimentazione della procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico (VPIA), introdotta dall'art 28 del d.lgs 42/2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, e sostenuta dal Codice degli Appalti nelle sue diverse stesure, fino a quella finale data dall'art. 25 del d.lgs. 50/2016; ulteriori disposizioni di tipo applicativo poi sono venute da una corposa circolare (Circolare n.1/2016) emanata dal Direttore Generale all'Archeologia, Gino Famiglietti, che precisava l'esteso ambito applicativo della norma e seguiva con precisione, con indicazioni anche molto puntuali, i diversi passaggi della procedura.

Questa veniva configurandosi come un'azione complessa, incardinata con vari livelli di approfondimento, nelle diverse fasi progettuali, da quella di fattibilità tecnico-economica a quella definitiva, a quella esecutiva, di cui seguiva i tempi di esecuzione e approvazione; si avviava quindi quando l'opera pubblica era già determinata, nella fase concreta della progettazione.

L'esperienza estesa sviluppata dalla Soprintendenza in questi primi anni di attuazione ha dato evidenza a qualche discrasia. Da un lato, l'avvio della procedura e la previsione dell'esecuzione di saggi conoscitivi già nella prima fase di progettazione (il progetto di fattibilità tecnico-economica) mette le stazioni appaltanti di fronte alla necessità di acquisire la disponibilità dei luoghi e di disporre di risorse in una fase in cui i finanziamenti spesso non sono ancora coerentemente disponibili; inoltre, la previsione della Circolare (che invita le Soprintendenze ad attivare Concessioni di scavo per poter disporre occupazioni temporanee dei

terreni) ha tempi non conformi a quelli di regola accordati alla prima fase progettuale. Questo è tanto più vero nel caso di opere di limitata estensione o di notevole semplicità esecutiva, per cui spesso le stazioni appaltanti danno luogo unicamente al livello definitivo di progettazione. D'altro lato, si verifica un disallineamento tra la Verifica preventiva di interesse archeologico, la Verifica Ambientale Strategica (VAS) e la Verifica di Impatto Ambientale (VIA), che di regola hanno luogo quando il progetto è in fase definitiva, e questi percorsi paralleli non agevolano una definizione e analisi integrata degli impatti delle opere pubbliche sui valori culturali del territorio.

La sperimentazione sul campo, sebbene indubbiamente confermi la VPIA come uno strumento efficace per lo snellimento e l'accelerazione dei procedimenti d'esecuzione delle opere pubbliche, ne rivela alcune fragilità, legate alla sua natura ambigua. Da un lato, viene impostata come un processo di conoscenza, ricco e raffinato, funzionale a una piena consapevolezza e coscienza della storia e delle stratificazioni dei territori, tesa a una forma di pianificazione consapevole delle trasformazioni. D'altro lato, è intesa nel quadro normativo come un atto di progettazione predittivo, capace di risolvere nella completezza dei suoi molti passaggi ogni possibile criticità nell'esecuzione dell'opera, spostando a monte l'azione di tutela. I fatti dimostrano che studi anche molto accurati, sondaggi anche molto estesi o ripetuti approfondimenti difficilmente centrano a pieno questo obiettivo, particolarmente nel caso di opere a rete di rilevante entità; dimostrano inoltre che, nel caso di opere da condurre in profondità (parcheggi interrati, gallerie), i saggi esplorativi o le indagini – particolarmente in aree già pesantemente trasformate e interferite – si rivelano spesso inefficaci.

In generale, tuttavia, l'attenta cura del territorio svolta dalle Soprintendenze, tanto quelle responsabili della sola tutela archeologica, quanto quelle attente all'intero patrimonio, ha consentito da un lato di realizzare molte azioni virtuose, e dall'altro lato di sperimentare – alla prova dei fatti – la complessità della procedura di VPIA.

2. Alcune esperienze pilota in territorio piemontese

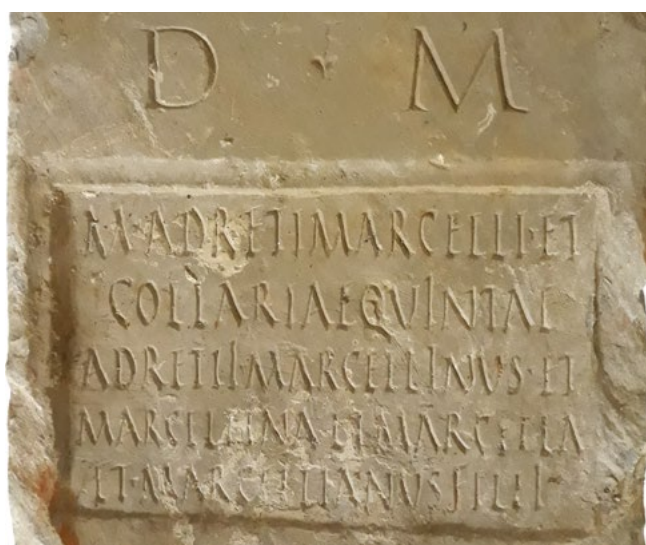
Pare rilevante evidenziare che proprio l'attenzione alle trasformazioni del territorio e la buona interazione delle Soprintendenze con le altre istituzioni territoriali ha permesso, in passato, di attivare procedure in tutto analoghe a quelle poi codificate dalle diverse disposizioni normative, ben prima che queste venissero emanate.

È il caso, ad esempio, delle attività e degli scavi che hanno accompagnato la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Milano, nei primi anni Novanta. La Soprintendenza aveva in quel caso concordato con R.F.I. e TAV S.p.a. la realizzazione di un'analisi preliminare dei potenziali impatti archeologici, raccogliendo dati e notizie poi tradotti nel 1995 in una *Carta del Rischio Archeologico*. Nei luoghi individuati per la potenziale presenza di

necropoli si sono eseguite due anni dopo ricognizioni di superficie e rilievi delle dispersioni di fittili antichi; definita in questo modo l'estensione dell'area interessata, si sono potuti condurre, prima dell'avvio dei cantieri di costruzione dell'infrastruttura, scavi in estensione. Nei pressi di Brandizzo è stato così rinvenuto un grande edificio rustico romano del I-III secolo d.C., che è stato studiato e documentato prima di essere ricoperto per l'esecuzione del tracciato ferroviario.

Più complessa la vicenda che ha accompagnato, nella piena vigenza delle norme, l'iter della progettazione ed esecuzione della linea ad alta velocità Torino-Lione- La società di progettazione (L.T.F., ora T.E.L.T.) ha seguito correttamente la previsione normativa, dando corso nella prima fase progettuale (2010) a un completo studio archeologico dell'area interessata dal tracciato dell'opera, cui ha fatto seguito la richiesta della Soprintendenza di una prima serie di indagini geofisiche e sondaggi esplorativi nelle zone valutate come suscettibili di rinvenimenti- Nel corso della progettazione definitiva (2012) sono stati predisposti i necessari elaborati di approfondimento, comprensivi di piani l'esecuzione di indagini geomagnetiche e trincee esplorative, approvati dalla Soprintendenza. Tuttavia, i gravi problemi di ordine pubblico legati all'esecuzione della linea ad alta velocità ne hanno di fatto impedito lo svolgimento e in conseguenza, sebbene l'opera abbia avuto un iter procedurale corretto, l'approvazione del progetto (con Delibera CIPE n.19/2015) è intervenuta, in ragione della coerenza e strategicità dell'opera, demandando alla fase esecutiva l'esecuzione degli approfondimenti archeologici.

Un ulteriore caso complesso è quello legato alla realizzazione a Torino, nella centralissima Piazza Arbarello, di una grande cabina di trasformazione primaria di IRETI, che ha visto la demolizione di una cabina preesistente e che ha portato la quota di fondazione del nuovo grande vano ipogeo a quindici metri di profondità. Completato un attento studio archeologico preliminare, che ha indagato in dettaglio il rischio archeologico legato alla presenza di lacerti murari delle fortificazioni della Cittadella militare, e considerato che la forte trasformazione delle giaciture fino a 8 metri di profondità rendeva di fatto impossibile l'esecuzione di saggi, si è prescritta una assistenza continua da parte di archeologi specializzati, dapprima nella fase di demolizione della cabina esistente, quindi in quella di esecuzione delle berlinesi perimetrali, estesa infine all'intero scavo di sbancamento. Si sono così individuati tre pozzi di età romana (il cui svuotamento ha restituito tra l'altro un cippo funerario iscritto e molti reperti osteologici faunistici), quindi un segmento della cortina di raccordo fra la Cittadella e la cinta muraria urbana cinquecentesca e l'impronta di un tratto di galleria militare, completamente spoliato. I ritrovamenti saranno oggetto, nell'ingresso alla cabina IRETI, di un allestimento didattico illustrativo, in connessione con altri analoghi luoghi legati alla perduta Cittadella.



Stele funeraria della famiglia degli Adretii (seconda metà del I-inizio del II secolo d.C.), dagli scavi del 2017-2018 per la realizzazione della Cabina Primaria Ireti di piazza Arbarello, Torino.



Torino, piazza Arbarello. Veduta del cantiere Ireti per la realizzazione della cabina elettrica primaria di trasformazione.

3. L'applicazione delle procedure e le prospettive

Se quanto descritto evidenzia come la procedura prevista dalle norme richieda talvolta flessibilità nell'applicazione, nei limiti indicati dalla Circolare, sono poi numerosi invece i casi in cui questa viene applicata con precisione, procedendo dalla redazione della relazione archeologica, alla richiesta ed esecuzione di sondaggi a monte dell'avvio delle opere. Tra i casi esemplari, sia per gli esiti felici sia del processo di conoscenza territoriale, sia per la celere conclusione del cantiere dell'infrastruttura, vi è quello legato alla realizzazione di un grande campo fotovoltaico, contiguo a un'area di deposito ENI a Volpiano, a poca distanza dalla villa rustica di Brandizzo ritrovata nel corso della realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità. Completata e verificata la relazione archeologica, che evidenziava tra l'altro la marcata presenza delle tracce della *centuriatio*, si è richiesto alla committenza di effettuare un'estesa campagna di sondaggi, con trincee di 100 metri di lunghezza definite in relazione al tracciato centuriato; si è così individuata una necropoli romana, con 45 tombe che, sebbene decisamente superficiali, conservavano ricchi corredi, con vasi in vetro intatti, iscrizioni e gioielli. La costruzione di un impianto per la

produzione di energia rinnovabile, in un contesto dove il paesaggio agrario era pesantemente inciso dalla presenza dei depositi di idrocarburi, ha così restituito un segmento significativo della storia antica del territorio, che sarà a breve oggetto, localmente, di mostre e presentazioni in collaborazione con ENI e con la comunità cittadina di Volpiano. A fianco di casi virtuosi, peraltro, si contano casi dove la procedura viene disapplicata, per la trascuratezza, più o meno involontaria, delle amministrazioni appaltanti, imponendo alla Soprintendenza procedimenti sanzionatori e interventi correttivi, come anche casi in cui – per la scarsa accuratezza delle relazioni archeologiche, o per l'effettiva impossibilità di dar corso a sondaggi esplorativi davvero significativi – la procedura di VPIA si rivela insufficiente. Tuttavia, non si sono più verificate – a oggi – eclatanti devastazioni del patrimonio archeologico legate all'avvio di grandi opere pubbliche in assenza di controllo o di interlocuzioni e contatti. Nel contempo, si è maturata piena consapevolezza di quanto siano importanti – per una corretta ed efficace azione di tutela archeologica – lo studio territoriale, come anche la condivisione e la sistematizzazione dei dati.



Volpiano, Deposito ENI. Scavi 2019. Necropoli romana, tomba a incinerazione, coppa e olla in vetro (I secolo d.C.); tomba a incinerazione, specchio in bronzo, bacchetta e unguentari in vetro, fondo di olla in ceramica (I sec. d.C.); tomba alla cappuccina.

A questo proposito, al fine di riunire e standardizzare gli esiti delle moltissime relazioni archeologiche redatte, l'Istituto Centrale per l'Archeologia (ICA) ha recentemente promosso un progetto nazionale, per la costruzione di un Geoportale Nazionale dell'Archeologia (GNA): una piattaforma digitale accessibile per l'archiviazione e l'interscambio dei dati relativi al patrimonio archeologico italiano. Avviato nel 2017 in modalità sperimentale per le sole regioni Piemonte, Toscana e Puglia, prevede l'implementazione della banca dati attraverso il caricamento di moduli informativi uniformi relativi ai diversi casi di VPIA attuati dal 2005 a oggi, che ne consentano un'archiviazione uniforme; nel contempo, la finalità è quella di indirizzare verso uno standard le documentazioni prodotte nel corso della procedura. I diversi modelli (MODI, *Modulo informativo*; MOPR, *Modulo progetto*, per la registrazione dei dati relativi alle opere pubbliche o di pubblica utilità da realizzare e MOSI *Modulo sito*, per la registrazione delle emergenze archeologiche individuate) testati e sperimentati sono ora disponibili tra i documenti accessibili dell'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione del MiBACT.

In definitiva, dopo quindici anni di vigenza della norma e dopo le molte effettive e concrete sperimentazioni sul campo, pur variamente modulate, la valutazione non può che essere nel suo complesso positiva. L'azione di tutela archeologica ne esce rafforzata ed estesa, e risulta maggiormente consapevole dell'esigenza di essere parte sincrona dei processi di crescita e trasformazione del territorio.

Risulta evidente come l'applicazione della procedura di VPIA, e insieme ad essa la radicale riorganizzazione delle Soprintendenze, abbiano trasformato la modalità tradizionale di esercizio della tutela, richiamando le professionalità archeologiche al di fuori del loro tradizionale isolamento disciplinare, per operare in una sfera di azione più aperta e maggiormente connessa alle altre politiche di tutela territoriale. Se l'esito positivo nell'immediato è facilmente verificabile grazie a parametri ordinari – quali il numero delle procedure, l'incidenza delle conclusioni nei termini di legge o altro – si iniziano a leggere anche i primi risultati di lungo periodo: il maggiore coinvolgimento delle competenze archeologiche nella tutela paesaggistica, anche nel quadro della redazione dei piani paesaggistici; la crescita di competenze interne e libero professionali interessate non soltanto allo scavo in sé, ma anche alla integrazione di quanto ne proviene con i processi di valorizzazione del patrimonio culturale e di crescita socio-culturale del territorio, in termini di conoscenza diacronica dei luoghi, di storia della cultura materiale, di tradizione valoriale; la relazione più diretta tra le attività e gli esiti degli scavi e le comunità locali di riferimento. Tutti segnali positivi, che indicano che – se pur lentamente – la tutela archeologica e l'archeologia stessa si avviano ad acquistare un ruolo importante e integrato nella pianificazione territoriale e una funzione non semplicemente chiusa nella dimensione scientifica e di ricerca, ma da attiva intermediazione tra il passato di un luogo e il suo futuro.