Scenari

San Giusto
praetorium Laberianum
AECAE
VIBINUM
HERDONIA
Posta Crusta
Via TRAJANA
SALAPIA
Salinis
Aufinum
Bardul
Cannae
CANUSIUM
MUSCULUM
AEQUUM TUTICUM

ATTI E RASSEGNA TECNICA
DELLA SOCIETÀ DEGLI INGEGNERI E DEGLI ARCHITETTI IN TORINO
ANNO 153 - LXXIV - N. 2-3 - DICEMBRE 2020

A proposito di archeologia preventiva: una riflessione di cornice

Some considerations regards to archaeological risk assessment

DANIELE MANACORDA

Abstract

Il contributo propone una riflessione sul valore civile e sociale dell'archeologia nei confronti delle rapide trasformazioni – fisiche e culturali – che attraversano il mondo contemporaneo. La storia della tutela del patrimonio testimonia relazioni diverse tra archeologia e società, e l'esigenza di una maggiore consapevolezza della storia costituisce forse la maggiore emergenza per le generazioni future, affinché le comunità possano continuare a garantire la conservazione e il godimento pubblico dei siti archeologici. L'archeologia preventiva media fra due esigenze che legittimamente si fronteggiano – progettazione e tutela – spesso determinando scelte e selezioni analoghe a quelle imposte dallo stesso scavo archeologico, che è smontaggio analitico e ricostruzione argomentata. In tale direzione il dialogo interdisciplinare e il coinvolgimento degli archeologi nella prefigurazione delle trasformazioni territoriali sono tasselli fondamentali. L'auspicio è che l'enorme quantità di dati che l'archeologia preventiva sta producendo possa tradursi in qualità di conoscenze che possano garantire un contributo fattivo al miglioramento degli insediamenti contemporanei.

This contribution offers some reflections on the social and civil values of archaeology with regards to the rapid physical and cultural transformations in the contemporary world. The story of the conservation of the archaeological patrimony testifies differing relationships between archaeology and society, and an emerging theme is the need for a greater understanding of the past and the continuing possibility for future generations to enjoy the conservation and access to archaeological sites. Archaelogical evaluation necessarily mediates between two demands – conservation and planning – often requiring choices similar to that of the archaeological excavation, methodical deconstruction and well thought out reconstruction. The interdisciplinary approach with the participation of archaeologists in the prevision of territorial changes is fundamental. The hope is that the enormous quantity of data that the archaeological risk assessment is producing can give a qualitative improvement to the planning of contemporary settlements.

La gestione dell'aspetto archeologico nella progettazione ed esecuzione delle piccole e grandi infrastrutture come, più in generale, nella pianificazione territoriale e paesaggistica è un tema che ormai non si limita a prese di posizione di principio, ma si misura con la quotidianità dei lavori sul campo e con i problemi specifici che ogni situazione comporta, pur nel quadro di una prospettiva condivisa. In queste pagine non entreremo nel merito delle procedure, che sia le norme del Codice degli Appalti, sia la pratica delle esperienze recenti e in atto, hanno sottoposto al vaglio di una sperimentazione ormai rilevante[1]. Preferiamo piuttosto soffermarci su alcune considerazioni di fondo (o forse

Daniele Manacorda, già professore ordinario di Metodologia della ricerca archeologica presso le Università di Siena e Roma Tre. Si è a lungo occupato, fra l'altro, dei rapporti fra archeologia e società contemporanea. Attualmente è membro dei Consigli di amministrazione del Parco archeologico del Colosseo e della SABAP di Roma; è inoltre componente della Commissione scientifica delle Scuderie del Quirinale.

daniele.manacorda@uniroma3.it

dovremmo dire di cornice), che possano aiutare chi opera nei diversi segmenti della filiera a contestualizzare scelte e criticità in un ambito di più ampio respiro, che coinvolge il senso del patrimonio culturale nei confronti della società nel suo complesso, e in particolare di quello che chiamiamo patrimonio archeologico.
Il principio che ispira l'archeologia preventiva è talmente ovvio che sfiora la banalità: in nome di una conoscenza sterile e fine a se stessa non si può fermare il mondo; in nome di uno sviluppo senza idee e senza cuore non si può rubare la memoria agli abitanti del pianeta. In mezzo c'è un negoziato sociale, che è culturale ed economico al tempo stesso, e quindi fruttuoso quando non si contrappongano due campi che vivono necessariamente l'uno dell'altro. Ma ciò non toglie che le cose siano spesso assai più complesse e complicate di quanto non potrebbero.

1. Patrimonio archeologico e società

Lunghe riflessioni hanno accompagnato nei secoli lo sviluppo di un pensiero sul nostro rapporto con il passato, e in particolare con quella parte di passato che ancora ci si presenta fisicamente agli occhi nella sua veste materiale, e che chiamiamo, con definizioni talora anguste, patrimonio paesaggistico, architettonico, artistico e, appunto, archeologico. Qui ci limitiamo a dire che questa stessa definizione "patrimoniale" del patrimonio, che ha una lunga tradizione anche sul versante della storia del diritto[2], è stata all'origine della presa di coscienza della funzione pubblica del patrimonio stesso, ma anche, per converso, del consolidamento di una sua concezione proprietaria da parte dell'amministrazione pubblica. Dall'interpretazione di uno dei principi costitutivi delle leggi di tutela dal 1909 in poi, e cioè la preminenza delle ragioni della pubblica utilità nei confronti di quelle della proprietà privata, è derivata una prassi assai poco inclusiva nei confronti della cittadinanza, che di quel patrimonio è, in ultima istanza, il legittimo titolare. Questa concezione, che trae linfa dalle consuetudini storiche pre- e postunitarie, è oggi una delle vischiosità che più interferisce nella progettazione di una visione partecipata del patrimonio culturale, che molti invece considerano come lo strumento indispensabile per garantirgli una sopravvivenza vitale nel prossimo futuro. Per questo si usa talvolta il termine eredità, per caratterizzarne maggiormente gli aspetti culturali e sociali rispetto a quelli giuridici e amministrativi[3].
Come che sia, se per patrimonio archeologico intendiamo (la definizione è per difetto) quell'insieme di testimonianze materiali, mobili e immobili (non necessariamente monumentali), di fasi storiche che ci hanno preceduto[4], in quel patrimonio riconosciamo dunque il ponte che ci permette di avere un rapporto (talora certamente anche conflittuale) con il passato: un rapporto dunque non limitato alla sua eredità ideale, letteraria, filosofica, custodita materialmente negli archivi e nelle biblioteche e spiritualmente nei nostri intelletti, ma imperniato sulle sue componenti materiali. Sono queste che inevitabilmente implicano una relazione con lo spazio geografico e storico, e quindi con l'urbanistica delle città come delle campagne e quindi anche con i cosiddetti luoghi della cultura (in questo caso: musei, monumenti, siti e parchi)[5].
Se oggi il senso della disciplina archeologica è radicalmente mutato rispetto alla percezione sociale diffusa tra XIX e XX secolo, e consideriamo archeologiche anche le tracce del nostro più recente passato, perché archeologico non è il contenuto ma il metodo con cui le osserviamo e riconosciamo, non per questo è venuta meno la domanda sul senso del passato storico per le società postindustriali, e quindi sulle forme del conflitto e delle possibili conciliazioni. Il passato non coincide più con l'antico, secondo un assioma che ha dato per secoli via libera alla distruzione indiscriminata delle tracce delle epoche da noi meno lontane. Questi due concetti descrivono infatti due diversi approcci: il passato è una categoria temporale, che marca più o meno nettamente la lontananza dal presente; l'antico è invece una categoria culturale, che può dilatarsi o restringersi, perché siano noi che di volta in volta riconosciamo qualcosa come antico, o più antico rispetto a ciò che invece consideriamo moderno. Ma l'antico non per questo non continua ad avere, nella coscienza collettiva e nel panorama dei nostri paesaggi, una posizione di primo piano, che non offusca le tracce della storia più recente, ma dà loro la profondità del tempo. Non abbiamo più come guida intellettuale la visione classicistica che ha accompagnato per secoli aspetti fondamentali della cultura italiana ed europea, ma non per questo non riconosciamo in ogni istante la forza e la luce, che ci giungono dal sentirci anelli di una catena millenaria, che affonda le sue basi nell'antichità orientale, greca e romana, con il corredo monumentale che essa porta con sé in infiniti angoli del nostro paesaggio. Queste tracce sono intimamente intrecciate con quelle lasciate dagli eventi che si sono succeduti nel tempo: tracce di distruzione, di sussistenza, di trasformazione, di recupero, via via finalizzate alle necessità percepite dalla cultura del momento. È questo in fondo il senso della storia, che distingue la nostra civiltà da altre civiltà, anche dell'Occidente industrializzato, che questa percezione non hanno se non assai debole e incerta.
È dalla consapevolezza che le scienze storiche e la cultura nel suo insieme incidono profondamente, anche se silenziosamente, sulla qualità della vita di tutti e di ciascuno[6] che nascono le domande circa il senso da dare alla valorizzazione dei beni culturali. Se lo studio del passato è un'attitudine connaturata, se non biologicamente, almeno culturalmente alla specie umana, per capirne appieno il valore potremmo interrogarci sullo stato di salute delle società che pensano di poterne fare a meno[7]: società senza memoria, o dalla memoria così breve da vivere un presente talmente leggero da rendere effimere le sue tracce, che non vanno a integrare quelle che le hanno precedute, ma piuttosto le aboliscono per sostituirle in un circolo apparentemente senza fine, magari frainteso come propensione al futuro.

Noi abbiamo il privilegio di sapere che l'eredità del passato agisce invece quotidianamente anche là dove meno ce lo aspettiamo: è un'eredità complessa, che opera innanzitutto nel mondo delle idee, a volte difficile da percepire, a volte precariamente in bilico, eppure costitutiva della nostra natura sociale.

> Noi non nasciamo liberi, tolleranti, democratici – scriveva anni fa uno studioso del mondo antico – e disposti alla ricerca del vero e del bello: se alcuni di noi lo diventano è solo perché queste qualità ci sono state in qualche modo insegnate e trasmesse... I nostri ragazzi hanno avuto in sorte di nascere in una società che consente loro di non morire di fame, di ricevere cure in caso di malattia, di godere di un diritto quasi illimitato di parola e di comportamento, di potere viaggiare senza vincoli, di leggere, conoscere, guardare quello che vogliono, di usufruire di una assai poco consueta libertà dall'oppressione, dallo sfruttamento e dalla violenza; addirittura, una volta maggiorenni, di poter in qualche misura intervenire nelle scelte politiche del proprio paese. Eppure, essi paiono non sapere che questi sono dei privilegi e che non sono affatto garantiti da madre natura. Si tratta al contrario di condizioni tanto eccezionali quanto precarie, frutto di tre millenni di sviluppo, di sacrifici, di lotte, di errori e di conquiste della nostra civiltà, la quale, per quanto criticabile, è l'unica che abbia saputo diffondere in una parte non irrilevante del globo condizioni di benessere, di libertà e di dignità umana. Essi non si rendono conto di ciò perché stanno perdendo la percezione della dimensione storica. Non sanno più, in sostanza, che non è sempre stato così, che non dappertutto è così, che non è assolutamente detto che sarà sempre così. L'unico antidoto a questa pericolosa forma di ignoranza, che potrebbe portarli a dissipare inconsapevolmente tutti questi risultati, è senz'altro la conoscenza del passato. Perché allora imparerebbero che tali conquiste è molto più facile perderle che mantenerle, e che il declino di una civiltà è sempre preceduto e accompagnato dallo smarrimento della consapevolezza di quanto sia importante la trasmissione dei valori che l'hanno caratterizzata e che ne hanno favorito lo sviluppo[8].

Questa pagina, nella sua didascalica semplicità, aiuta ancora a riflettere sul significato della cultura storica nella società contemporanea: è una riflessione che riguarda molto da vicino anche chi pratica la ricerca archeologica o chi comunque si interessa al futuro dei beni culturali del nostro Paese.

2. Monumenti, siti, contesti, paesaggi

La storia ha conosciuto da sempre varie forme di uso politico del passato, del cui rischio occorre non perdere mai la consapevolezza[9]. Ma qui, più che su questo aspetto contraddittorio del nostro "bisogno di storia", interessa semmai riflettere sul fatto che a una visione che definirei culturale del rapporto con il passato si è accompagnata una visione giuridica non sempre coincidente con la prima. Con la fine dell'ancien régime le soglie della modernità si sono aperte davanti alla spaventosa contraddizione fra i più brutali saccheggi e le più accorate e acute riflessioni sulla centralità, quasi la sacralità laica, del contesto[10]. Nei bandi e negli editti papali e degli stati preunitari[11], che si snodano tra Seicento e Settecento, è questo il filo che si segue fino al celebre editto Pacca (1820), che è stato alla base della legislazione moderna in tema di tutela dei beni culturali (e quindi anche dei siti, più lentamente emersi a soggetti portatori di diritti di salvaguardia). Quelle norme, tuttavia, miravano alla salvaguardia delle "cose", inizialmente "d'arte" e poi anche "di storia", ma erano pur sempre rivolte agli oggetti e ai monumenti. Le persone furono lasciate fuori dalla porta a giocare il ruolo dei potenziali distruttori del patrimonio e del bello. E lì sono rimaste anche nella successiva legislazione novecentesca, sì che cose e persone si sono progressivamente dislocate su piani sghembi, destinati a configgere o, il più delle volte, a non incontrarsi[12].

Nella filiera sito/monumento/oggetto quest'ultimo – certamente il più debole, perché preda di ogni tipo di traffico e di definitive decontestualizzazioni – fu anche il più tutelato nella sua materialità; il monumento fu invece preferibilmente isolato nei suoi aspetti formali e non solo metaforicamente recintato, anche se talora deturpato da restauri ora invasivi ora feticistici, segno comunque di una effettiva attenzione. Ma debolissimo restò il sito, nudo davanti non al furto o allo smembramento, ma alla pura e semplice cancellazione decretata dalla assenza di un riconosciuto statuto del suo valore. Un valore che solo il concetto di contesto poteva trasferirgli in assenza di prerogative simboliche, di cui soltanto alcuni siti specifici continuarono (e continuano) a godere.

Nei suoi aspetti stratigrafici il contesto è un concetto fondamentalmente statico; nei suoi aspetti funzionali è piuttosto un evento dinamico; nei suoi aspetti culturali si carica anche di valori estetici ed etici. E presume comunque una componente quantitativa, che misuriamo nello spazio e nel tempo, e una qualitativa, da cui il contesto trae senso storico e umano. Distogliendo lo sguardo dai singoli oggetti avulsi dai loro contesti e andandone invece a cercare lo stile nelle relazioni che li legano, la cultura del contesto può interpretare la realtà riconciliando piacere estetico e piacere storico. Per questo non possiamo fare a meno del contesto, e quando lo perdiamo di vista non possiamo fare a meno di cercare di recuperarlo. Perché i legami visibili e invisibili che legano mutevolmente tra di loro gli esseri animati e le cose danno un senso alle nostre esistenze, sono i colori e le forme della trama tessuta lungo l'ordito della vita[13].

È in questa prospettiva che le nuove ottiche dell'archeologia dei paesaggi urbani e rurali[14], accantonando gerarchie di ricerca ormai obsolete, hanno creato il terreno favorevole per pratiche di tutela attiva, cioè di una tutela che interviene, discute, distingue e sceglie. Perché anche lo scavo sceglie continuamente che cosa scavare, che cosa distruggere, che cosa conservare, in base a giudizi di valore, i cui parametri – storicamente determinati e modificabili con l'evoluzione

culturale – considerano i resti archeologici innanzitutto come fonti storiche[15].
I primi passi della tutela giuridica dei contesti paesistici si sono mossi in Italia all'inizio del XX secolo, anticipando addirittura la prima legge nazionale di tutela organica, ma traendo linfa e legittimazione dalla cultura letteraria più che storica, sì che la legge che istituì nel 1905 il primo paesaggio tutelato perimetrò quella pineta di Classe che in tanto veniva salvaguardata in quanto immortalata dai versi di Dante[16].
Quel contesto fantastico e profondo che va sotto il nome di paesaggio è rimasto per decenni o programmaticamente negato o circoscritto all'ambiguo parametro della "bellezza naturale". Fino a che le più recenti definizioni che concordemente se ne propongono[17], hanno tolto ogni ambiguità e legittimato la tutela dei paesaggi secondo considerazioni di natura storico-antropologica e non solo estetica. Le memorie materiali del passaggio dell'uomo sul pianeta e della sua millenaria fatica di convivere con i suoi simili e con l'ambiente segnano nel paesaggio il trascorrere del tempo e la trasformazione delle funzioni, pratiche o simboliche, di ogni componente di un insediamento e del suo insieme: «linee indelebili – come ha suggestivamente scritto Fernand Braudel – o almeno difficili da cancellare, come quelle cicatrici che segnano la pelle di un uomo per tutta la vita»[18].

3. Archeologia pubblica

Lo sviluppo delle norme giuridiche nel corso del XX secolo ha dunque lentamente aperto le porte a una visione più contestuale, che ha trovato nelle recenti procedure legate all'archeologia preventiva una definizione, se non teorica e concettuale, almeno operativa[19].
La novità, che ha accompagnato, sia pure su due binari paralleli (Convenzione della Valletta / Convenzione di Faro[20]) l'accettazione da parte del legislatore del diritto di una società a garantire la conservazione delle tracce del suo passato depositate nel sottosuolo, e non solo, è stata la maturazione di una visione più partecipata dell'amministrazione del patrimonio, più vicina al concetto di pubblico servizio, così come a suo tempo già reclamato da una personalità di grande prestigio come Andrea Emiliani[21]. Questa concezione della tutela come pubblico servizio rappresenta tuttora un obiettivo più che uno stato di fatto, dal momento che il suo conseguimento si accompagna a una serie di scelte impegnative e chiare ancora in parte da compiere sul piano politico e amministrativo. Si tratta – a mio giudizio – di scelte di cui il sistema ha tuttavia bisogno per guardare avanti e entrare nel terzo millennio liberandosi da quella sindrome del torcicollo, o del barone Arminio Piovasco di Rondò di calviniana memoria, alla quale ha fatto fa riferimento Giuliano Volpe[22], e cioè[23]: una tutela contestuale, che non separi i beni da tutelare in base alle discipline[24]; una tutela come sistema inclusivo, che non può limitarsi a impedire ai cittadini di essere cattivi, ma deve metterli in condizione di essere buoni, facendo buon uso del loro patrimonio; una tutela come luogo della ricerca e della formazione condivisa[25]; come massima circolazione dei dati, come diffusione di informazioni, come libero accesso ai beni perché producano a loro volta valore e cultura[26]; una tutela quindi come democratizzazione della cultura, e quindi come addio a una concezione gelosa del patrimonio: democrazia non è proprietà pubblica del patrimonio, magari reso pubblicamente inaccessibile, ma è cultura pubblica, coltivazione pubblica del patrimonio attraverso i cittadini stessi.
In questo contesto si inserisce il nuovo dibattito, che investe il rapporto tra patrimonio archeologico e società civile rigenerato dal concetto di archeologia pubblica, tema che in Italia si è sviluppato solo di recente, tanto che non sono mancati tentativi di definizione anche molto disparati[27]. Si dice che "l'archeologia o è pubblica o, semplicemente, non è": che senso avrebbe parlare di una "archeologia privata"? L'archeologia investe infatti un patrimonio, che è nella stragrande sua maggioranza a tutti gli effetti pubblico, e lo fa nel quadro di regole pubbliche e anche in buona misura, anche se non esclusivamente, con fondi e personale pubblici. Ma in realtà, quando parliamo di Archeologia Pubblica, intendiamo un modo di concepire e praticare l'archeologia, che non sia separato dalla vita quotidiana, dalla contemporaneità. Intendiamo una mentalità e un comportamento, che non oppongano il passato al presente, ma ne esaltino le reciproche necessità. A questo faceva riferimento anni fa Andrea Carandini quando scriveva: «Il nuovo dell'Italia è nel suo passato buono da imitare e cattivo da fuggire. Se saremo in grado di comprendere questo rapporto in maniera creativa, cioè dal presente, allora riusciremo a preparare per le nostre menti e per la nostra società un futuro sereno. Appiattirsi sul presente significa ignorare il passato buono e subire quello cattivo, senza accorgersene»[28].
Spesso sentiamo dire che l'Italia è il paese della cultura. Ed è vero, dal momento che, non solo da quando siamo una nazione, ma per secoli e millenni in Italia si sono accumulate forme di conoscenza e strumenti di comprensione della realtà che danno dimensione e corpo a ciò che noi oggi siamo. Il territorio italiano è stratificato di questi mattoni, sui quali camminiamo, con i quali ci ripariamo quando c'è tempesta, dai quali prendiamo ispirazione. Per questo quella che oggi definiamo archeologia pubblica potrebbe essere in tal senso considerata come la veste culturale dell'archeologia: ciò che dà allo studio dei resti materiali del passato la sua legittimazione sociale, anzi la sua necessità.

4. Democrazia e progetto di territorio

Se il nostro secolare sistema di tutela richiede una riforma, che ne preservi i meriti storici e rimuova le circostanze che hanno generato i demeriti, un nuovo "servizio di tutela" richiede la partecipazione di più attori e un ribaltamento di rapporti fra Pubblica Amministrazione e cittadinanza. E poiché nelle democrazie di massa il potere lo esercitano anche le maggioranze escluse dalla percezione del valore dei

beni culturali, affidati a una cerchia di "addetti ai lavori", il patrimonio paesistico, architettonico, artistico e archeologico dell'Italia ha bisogno del sostegno di una alleanza di tutte le parti più vive e innovative del Paese, che lo liberi dalla condanna alla scelta tra degrado e contemplazione, e gli permetta di essere integralmente vissuto[29]. Occorre fare qualche sforzo collettivo in più per rimuovere alcuni macigni che ostacolano il cammino, provando a superare lo sterile dissidio tra pubblico e privato (la nostra Costituzione è già molto chiara in merito), la assurda contrapposizione tra cultura ed economia, che alimenta scontri ideologici fuori tempo massimo, il rapporto sfilacciato tra le diverse competenze professionali che operano sul patrimonio e la collettività per la quale mettono in campo i loro saperi. Ma occorre anche continuare gli sforzi per ricucire innanzitutto le competenze fra di loro.

Dopo che l'estensione del concetto di bene culturale a una quantità praticamente infinita di testimonianze ha messo in crisi l'intero sistema di saperi che ruotano attorno ai beni archeologici, in particolare a quelli diffusi nel territorio, due legittime esigenze si fronteggiano: quella della progettazione e quella della tutela. L'istituzione di una prassi collaborativa che – quando si avvii un programma di trasformazione dei suoli – porti a regime i necessari studi preventivi di impatto con il sottosuolo, da eseguire rigorosamente prima del progetto esecutivo, ha aperto la strada della condivisione. Ma perché gli interventi preventivi siano effettivamente validi occorrono non solo strumenti conoscitivi più incisivi, ma anche strumenti concettuali più forti; magari superando una concezione descrittiva del patrimonio e puntando a cogliere gli aspetti relazionali, che legano tra di loro le emergenze puntiformi che appaiono sulle cartografie. Sono questi che aiutano a compiere scelte di priorità, basate su criteri condivisi, che orientino il progetto e l'impiego delle risorse.

Il valore di un sito archeologico si definisce infatti ormai mediante criteri, che rifuggono tanto dalla esaltazione di interessi disciplinari parziali, sia pure scientificamente motivati, quanto da valutazioni economicistiche, per non dire speculative, magari anche in termini elettorali. Questi criteri prendono in considerazione la cronologia di un insediamento, cioè la sua natura storico-culturale, la sua rarità, e ancor più la sua rappresentatività, misurata anche in base allo stato di conservazione dei resti, ai loro rapporti con il contesto ambientale e con le caratteristiche del paesaggio e del bacino potenziale d'utenza. Di un sito si valuta anche la vulnerabilità, in atto o presumibile in seguito a sviluppi futuri degli insediamenti nell'area, capaci di compromettere le possibilità di successo della conservazione a lungo termine. E occorre infine valutare le possibilità concrete di gestione e manutenzione dell'area e quindi la praticabilità della sua eventuale offerta al godimento pubblico[30].

Questo "godimento" si può manifestare nell'allestimento di quello che chiamiamo "sito archeologico", ma anche nella ricerca quotidiana di un ruolo condiviso delle tracce del patrimonio all'interno della pianificazione urbanistica dei suoli[31]. «Una valutazione preventiva delle testimonianze archeologiche all'interno dei progetti» – scrive Lucina Caravaggi – permette che «l'integrazione con eventuali rinvenimenti possa costituirsi non come un inutile orpello ma come matrice, culturale e ambientale, per nuovi insediamenti contemporanei, auspicabilmente migliori di quelli che osserviamo oggi»[32]. La visione del territorio come palinsesto geografico e storico è ormai patrimonio comune, e quindi comune può essere la risposta alle domande che lo riguardano: «Cosa cancellare affinché il palinsesto abbia una sua struttura comprensibile? Cosa scrivere di nuovo affinché le tracce affiorino? Cosa aggiungere affinché si aprano spiragli di futuro?»[33]. La risposta comune credo sia innanzitutto nella convinzione che non si può restare fermi a guardare. Anche quando il tema non è quello della salvaguardia e valorizzazione dei ruderi affioranti, ma quello – assai più sottile – della loro assenza, della "archeologia invisibile" sulla quale costruire comunque azioni di progetto, per «trasformare l'assenza in presenza», attraverso quella strategia tipica dell'architettura del paesaggio, che sono i meccanismi dell'evocazione. Questa evocazione di forme e paesaggi mette in moto le nostre capacità fantastiche di ricostruire – dice Piero Ostilio Rossi – «con gli occhi della mente»[34] per allusione e illusione. È questa una pratica propria anche della virtù narrativa dell'archeologia, che fa parlare le cose mute e che ci insegna a guardare a occhi chiusi: non per creare paesaggi di nostalgia (comprensibile e umana trappola per gli archeologi e non solo per loro) quanto per trovare quel fragilissimo, ma potentissimo punto di contatto tra la vista degli occhi e quella dell'anima.

Da molto tempo archeologi e progettisti, architetti, urbanisti, ingegneri, geometri (e ancor più committenti, imprese, economisti, antropologi, gli operatori della comunicazione, gli amministratori, ovviamente, e i politici) si parlano da lontano, muovendo da visioni e formazioni diverse – quando non contrastanti – che nella prassi sfociano spesso in compromessi poco soddisfacenti. Nella maggior parte dei casi questo "incontro/scontro" fra diverse e talora opposte esigenze avviene nell'impellenza di progetti già in atto, che pretendono decisioni urgenti e spesso non permettono soluzioni equilibrate: il risultato è in tal caso la perdita di conoscenza e la creazione di contesti urbanistici incongrui, dove il patrimonio gioca lo strano ruolo dell'ospite tanto necessario quanto indesiderato.

Molti passi in avanti sono stati fatti per far dialogare meglio, nella teoria e nella prassi, le diverse competenze[35]. Da qualche anno gli archeologi sono stati chiamati a intervenire nella progettazione, e questo ha favorito una progressiva familiarizzazione tra professionalità e sensibilità spesso sghembe. Alla base del problema c'è un forte ritardo operativo, prima che teorico, nella formazione di archeologi, architetti, ingegneri, che pur potrebbe trovare diversi terreni di condivisione, per meglio intendere le reciproche esigenze

e condividere un linguaggio comune e quindi anche comuni procedure. Il segreto sta anche nella curiosità da parte di tutti i protagonisti di capire i punti di partenza di ciascuno per scrivere insieme i possibili punti di arrivo, mai unici, ma sempre legati alla specificità del contesto e alla sintesi progettuale.

L'archeologo ormai sa che non può, anzi non deve trattare i muri che trova nel sottosuolo come rovine, ma come documenti, secondo la sua metodologia, che, come quella di un archivista, prevede di operare anche cernite e scarti: può trattarsi di uno scarto in aeternum, cioè della distruzione del monumento, che è accettabile quando è accompagnato da un livello di documentazione che ne conservi la memoria interpretata, oppure di uno scarto temporaneo, che è la ricopertura[36]. In entrambi i casi sarà il livello di documentazione che giudicherà del senso stesso dell'operazione compiuta.

Ma ogni archeologo sa anche quanto il cantiere dello smontaggio analitico e quello della ricostruzione argomentata, cioè della restituzione di conoscenze, siano due momenti indissolubilmente legati della propria professione, anche se dobbiamo riconoscere che non siamo ancora riusciti a trasmettere questa consapevolezza al di fuori del nostro mondo. Se l'archeologia preventiva oggi finalmente dà piena cittadinanza alla conoscenza del paesaggio stratificato prima della sua trasformazione, la pubblicazione di quelle conoscenze interpretate è ancora una chimera che sembra irraggiungibile. Lo statuto del pubblicare non ha la pari dignità di quello del conoscere, e montagne di inedito si accumulano nei nostri magazzini, in primo luogo in quelli delle Soprintendenze territoriali, in attesa di una diffusione dei dati, che non possiamo rassegnarci a considerare un optional solo auspicabile. L'archeologia preventiva risponde operativamente a un bisogno di storia, produce una quantità di dati che dovrebbe tradursi in una qualità di conoscenze: se la filiera si interrompe, il nuovo sapere prodotto rischia di perire nelle cantine di archivi che stentano a entrare nell'era digitale. Un enorme volume di risorse economiche e di energie umane fisiche e intellettuali rischia di perdere il suo stesso senso: se ciò dovesse accadere, l'archeologia preventiva avrà contribuito alla crescita del sistema delle "azioni necessarie", ma resterà un'azione subordinata e quindi debole, perché avrà perso di vista il motivo stesso della sua esistenza.

Ma non intendo finire con una nota di pessimismo. In questi ultimi decenni gli archeologi hanno fatto molto per approfondire la consapevolezza del loro ruolo e delle proprie criticità. E molto possono ancora fare. Ma non ce la possono fare da soli, perché hanno bisogno di interlocutori nel grande cantiere che tutti ci impegna. E i loro interlocutori – che siano architetti e urbanisti, ingegneri ed economisti, uomini di cultura o delle istituzioni – hanno bisogno degli archeologi. Non è dipendenza reciproca, è integrazione di saperi e di passioni: è consapevolezza che ai grandi temi che ci coinvolgono non si risponde con risposte isolate, ma scambiando le semenze, e cioè idee e progetti, problemi e soluzioni.

Note

[1] Un primo esame in Paolo Güll, *Archeologia preventiva. Il Codice appalti e la gestione del rischio archeologico*, Dario Flaccovio Editore, Palermo 2015.

[2] Andrea Emiliani, *Una politica dei beni culturali*, Einaudi, Torino 1974, p. 26: «L'intera tradizione di tutela del patrimonio italiano passa soprattutto attraverso testi giuridici, affiancata com'e da un ben scarso dibattito politico, quasi sempre retorico, nonché da un dibattito culturale anche esso fino a pochi anni fa assai inconsistente. Nata così su testi e disposizioni di polizia, la salvaguardia del patrimonio artistico ne riflette la ristrettezza innegabile, il dettato circostanziato e, infine, l'ovvia carenza di ogni reale illuminazione culturale; così come, riverberata esclusivamente nelle sue costanti metafisiche, la nozione stessa di bene artistico e culturale non ha mai aderito a un concetto di cultura di estensione antropologica».

[3] ul concetto di patrimonio/eredità si veda Giuliano Volpe, *Un Patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, Novara 2016, pp. 29-33.

[4] Ma ormai l'archeologia ha definitivamente aperto le sue finestre anche sulle realtà dell'età moderna e contemporanea: cfr. Daniele Manacorda, *Lezioni di archeologia*, Laterza, Roma-Bari 2008, pp. 13-46.

[5] Per un inquadramento generale si veda, *Economia e gestione dell'eredità culturale. Dizionario metodico essenziale*, a cura di Massimo Montella, Cedam, Padova 2016.

[6] Daniele Manacorda, *Xavier Barral i Altet, Guido Dall'Olio e Daniele Manacorda discutono* Storie per tutti, in «Il capitale culturale», XI, 2015, pp. 604-611.

[7] Manacorda, *Lezioni...*, cit., p. 3.

[8] Fabrizio Polacco, *La cultura a picco. Il nuovo e l'antico nella scuola*, Marsilio, Venezia 1988, p. 9 (cfr. Manacorda, *Lezioni...*, cit., pp. 261-262).

[9] Alain Schnapp, *La conquista del passato*, Leonardo, Milano 1994.

[10] Si veda in proposito Antonio Pinelli, *Storia dell'arte e cultura della tutela. Le «Lettres à Miranda» di Quatremère de Quincy*, in «Ricerche di Storia dell'Arte», 8, 1978/79, pp. 43-62.

[11] Accuratamente raccolti a suo tempo da Andrea Emiliani, *Leggi, bandi e provvedimenti per la tutela dei beni artistici e culturali negli antichi stati italiani 1571-1860*, Alfa, Bologna 1978.

[12] Daniele Manacorda, *Il patrimonio culturale tra politica e società*, in *Turismo, Paesaggio e Beni culturali: prospettive di tutela, valorizzazione e sviluppo sostenibile* (Cosenza 24-26 ottobre 2019), a cura di G. Tagarelli e F. Torchia, in corso di stampa.

[13] Daniele Manacorda, *Contesto*, in *In una parola. Frammenti di un'enciclopedia casuale*, a cura di Claudio Benzoni, Benzoni, Varese 2014, pp. 64-65; Andrea Carandini, *La forza del contesto*, Laterza, Roma-Bari 2017.

[14] Franco Cambi, *Manuale di archeologia dei paesaggi*, Carocci, Roma 2011; Emeri Farinetti, *I paesaggi in archeologia: analisi e interpretazione*, Carocci, Roma 2012.

[15] Daniele Manacorda, *Riflessioni sullo scavo archeologico*, in «Bollettino d'Arte», volume speciale 2004, *Dalle Arene Candide a Lipari. Scritti in onore di Luigi Bernabò Brea*, a cura di Paola Pelagatti e Giuseppina Spadea, pp. 149-163.

[16] Antonella Ranaldi, *Da Rava-Rosadi a Ricci. La legge del 1909, questioni di terminologia e tutela*, in *Dalle "cose di interesse" ai "beni culturali". Ricerche e dibattiti negli uffici Mibac dell'Emilia-Romagna*, a cura di Patrizia Farinelli e Paola Monari, Minerva, Bologna 2012, pp. 23-37.

[17] Carlo Tosco, *Il paesaggio come storia*, Il Mulino, Bologna 2007; Daniele Manacorda, *Paesaggio archeologico*, in *Dizionario*

portatile delle arti a Roma in età moderna. Liber amicorum per Liliana Barroero, a cura di Giovanna Capitelli, Carla Mazzarelli, Serenella Rolfi, Campisano, Roma 2018, pp. 289-292.

[18] Fernand Braudel, *Il Mediterraneo*, Milano 1987, p. 23.

[19] Si veda l'art. 28 del D.Lgs, 42/2004. Sulla novità introdotta dal comma 4 si veda il commento in *Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, a cura di Marco Cammelli, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 173-179.

[20] Sulle Convenzioni della Valletta e di Faro si veda da ultimo Giuliano Volpe, *Archeologia pubblica. Metodi, tecniche, esperienze*, Carocci, Roma 2020. Cfr. anche *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia*, Atti del convegno di studi in occasione del 5° anno della rivista (Macerata, 5-6 novembre 2015), in «Il Capitale culturale-Studies on the Value of Cultural Heritage», Suppl. 5, 2016, a cura di Pierluigi Feliciati.

[21] Emiliani, *Una politica...*, cit., pp. 30-31: «Dall'oggetto tutelato alla tutela globale: un passo che regge ormai di fronte alla moralità di ogni uomo di cultura e all'integrità di ogni scelta politica democratica. Un passo tuttavia che le leggi vigenti, insieme con le strutture burocratiche nazionali, non consentono se non in piccolissima parte. [...] Il cammino che la tutela artistica e culturale ha intrapreso negli ultimi anni conduce a quella che altrove abbiamo definito una conservazione intesa come pubblico servizio».

[22] Volpe, *Un patrimonio...*, cit., pp. 181-184.

[23] Si veda Daniele Manacorda, Massimo Montella, *Per una riforma radicale del sistema di tutela e valorizzazione*, in *Patrimoni culturali e paesaggi di Puglia e d'Italia tra conservazione e innovazione, Atti delle Giornate di studio Foggia (30 settembre e 22 novembre 2013)*, a cura di Giuliano Volpe, Bari 2014, pp. 75-81, in part. p. 80.

[24] Sul tema della Soprintendenze uniche, divenute operative dal 2016, si veda Volpe, *Un patrimonio...*, cit., pp. 187-204.

[25] Sui cosiddetti "policlinici dei beni culturali" si veda Volpe, *Un patrimonio...*, cit., pp. 44-46; Id., *Il bene nostro. Un impegno per il patrimonio culturale*, Edipuglia, Bari 2019, pp. 299-303.

[26] Si veda da ultimo Daniele Manacorda, *Patrimonio culturale, libertà, democrazia. Pensieri sparsi di un archeologo incompetente a proposito di* Diritto e gestione del patrimonio culturale, in «Il capitale culturale», 21, 2020, pp. 15-57.

[27] *Archeologia Pubblica in Italia*, a cura di Michele Nucciotti, Chiara Bonacchi e Chiara Molducci, *Atti del I Congresso di Archeologia Pubblica in Italia* (Firenze, Palazzo Vecchio, 29 ottobre 2012), Firenze 2019; Giuliano Volpe, *Archeologia pubblica. Metodi, tecniche, esperienze*, Carocci, Roma 2020.

[28] Andrea Carandini, *Il nuovo dell'Italia è nel passato*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 125.

[29] Daniele Manacorda, *L'Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Edipuglia, Bari 2014.

[30] Daniele Manacorda, *Il sito archeologico: fra ricerca e valorizzazione*, Carocci, Roma 2007, pp. 84-85.

[31] A questo sono indirizzati i Piani Territoriali Paesaggistici Regionali che stentano a essere elaborati sull'intero territorio nazionale.

[32] Lucina Caravaggi, in Lucina Caravaggi, Cinzia Morelli, *Paesaggi dell'archeologia invisibile. Il caso del distretto Portuense*, Quodlibet, Macerata 2014, p. 304.

[33] Piero Ostilio Rossi, in Caravaggi, Morelli, *Paesaggi...*, cit., pp. 12-14, in part. p. 12.

[34] Ibid., p. 13.

[35] Si vedano, a titolo di esempio, le esperienze raccolte in *Arch. it.arch. Dialoghi di archeologia e architettura 2005-2006,* Quasar, Roma 2009.

[36] Daniele Manacorda, *Conclusioni*, in *Il ruolo delle tecnologie nella formazione dell'archeologo. Tavola Rotonda (Bologna, 12 aprile 2008),* in *In profondità senza scavare*, a cura di Enrico Giorgi, in «Groma», 2, 2009, pp. 511-515.

BY-NC-SA

Pianificazione del territorio e archeologia: apprendimenti intervenuti e questioni aperte

Territorial planning and archaeology: lessons learnt and open questions

ANNA MARSON

Anna Marson, urbanista, è professoressa ordinaria di Pianificazione e progettazione del territorio all'Università IUAV di Venezia, dove coordina l'ambito di Pianificazione territoriale e politiche pubbliche della Scuola di dottorato. Fa parte del Consiglio Scientifico della Fondazione Scuola nazionale del patrimonio e dell'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio. Dal 2010 al 2015, come assessore all'urbanistica, pianificazione del territorio e paesaggio della Regione Toscana ne ha promosso e portato all'approvazione il Piano paesaggistico.

marson@iuav.it

Abstract

Il saggio affronta il tema del rapporto tra la pianificazione del territorio e la conoscenza archeologica a scala vasta, considerato alla luce della legislazione regionale in materia di governo del territorio e dell'esperienza dei Piani paesaggistici successivi al Codice dei beni culturali e del paesaggio. Sono presentate alcune sperimentazioni sviluppate in veneto da Wladimiro Dorico, e i recenti metodi adottati dai Piani paesaggistici di Toscana e Puglia. In conclusione, vengono presentati alcuni nodi problematici, di natura istituzionale e metodologica, sul ruolo dell'archeologia preventiva nel quadro del sistema di pianificazione a scala vasta.

This paper deals with the relationship between the planning process and the archaeological patrimony on a large scale, in the light of regional legislation and modifications to the statutes of the Soprintendenza dei Beni Culturali e Paesaggio. There are presented some of the experiments in the Veneto region of Wladimir Dorico, and the recent methods adopted in the planning acts in Puglia and Tuscany. In conclusion, there are presented some of the problematic issues of an institutional and methodological nature, on the role of archaeological evaluation on a wider scale in the planning process.

Introduzione

La pianificazione del territorio nasce come disciplina che tratta del presente e del futuro. In questa prospettiva il passato è in molti (troppi) casi considerato un tema da trattare in termini funzionali, dunque semplificati, più che una risorsa per meglio conoscere, comprendere e interpretare la complessità dei luoghi dei quali vengono progettate e regolate le possibili trasformazioni.

I contenuti della legge 1150 del 1942[1], laddove essa tratta del piano regolatore generale, sono al riguardo molto chiari. Il piano è tenuto a indicare «la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona», nonché «i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico».

Le dimensioni storiche, ambientali e paesistiche non sono quindi riconosciute come componenti strutturanti ciascuno territorio[2], bensì come elementi caratterizzanti soltanto alcune parti delimitate (e dunque delimitabili). A questo riconoscimento, che a noi oggi sembra fortemente limitato, ma che all'epoca aveva evidentemente un significato ben diverso, hanno senza dubbio contribuito anche le ricerche di Giacomo Boni, figura abbastanza unica di architetto-archeologo[3], e le riflessioni di Gustavo Giovannoni[4], entrambe essenziali

per mettere in luce in modo diverso e decisivo l'importanza dei contesti estesi e degli insiemi rispetto ai singoli beni.
Nella seconda metà del XX secolo la cultura progressista, nonostante alcune autorevoli eccezioni[5], ha generalmente teso a svilire l'attenzione al patrimonio territoriale storico come passatista, a fronte delle magnifiche sorti attribuite al futuro. I richiami a considerare l'importanza della dimensione di conoscenza del passato con riferimento alle pratiche di progettazione del futuro tendeva a essere stigmatizzata sotto la categoria "idealismo crociano". E il fatto che in Italia il termine archeologo sia attribuibile sia a coloro che praticano attività di ricerca attraverso gli scavi che agli storici dell'arte antica, spesso tra loro divisi, ha complessivamente indebolito l'apporto potenziale dell'importante messaggio culturale che dall'archeologia veniva per un insieme di altre discipline, compresa la pianificazione del territorio.

1. Percorsi di apprendimento

Con riferimento al contesto che ho più a lungo praticato, quello veneziano, l'evoluzione del rapporto tra pianificazione del territorio ed evidenze portate dagli studi archeologici emerge in particolare mettendo a fuoco la produzione di un'importante figura culturale e politica di raccordo, Wladimiro Dorigo. Storico dell'arte, dal 1956 al 1958 è assessore all'urbanistica nella prima amministrazione di centrosinistra del Comune di Venezia. In questo ruolo promuove un Piano regolatore generale che prevede l'espansione della zona industriale di Porto Marghera[6] e la realizzazione del nuovo aeroporto a Tessera, in prossimità di quello che era stato il *municipium* romano di Altino: l'obiettivo di contrastare l'esodo degli abitanti e la deriva turistica della città storica di Venezia aveva in questo caso prevalso anche sulla sua sensibilità di studioso[7] e sulla complessità delle sue riflessioni culturali e politiche[8]. In realtà di lì a pochi anni Dorigo, pur senza abbandonare l'attività politica, riprende le proprie pratiche di studio, dedicando crescente attenzione alla ricerca storico-archeologica di impianto interdisciplinare, avvalendosi direttamente dei contributi scientifici di diverse ricerche specialistiche e promuovendo direttamente campagne di prospezioni archeologiche. L'approccio interdisciplinare e la regia di gruppi compositi di ricerca si ritrova, in forma via via più complessa, nelle sue fondamentali pubblicazioni edite dagli anni '80 ai primi anni 2000[9]. Il metodo utilizzato è stato, e rimane ancor oggi, particolarmente originale, in quanto combina schedari bibliografici, trascrizioni archivistiche, cartografie antiche e contemporanee, approfondimenti topografici e toponomastici, indagini architettoniche, schedature di scavi e reperti archeologici, prospezioni geomagnetiche e altro ancora. Queste ricerche, e i loro esiti, non sempre hanno avuto riflessi diretti sui contenuti degli atti di pianificazione del territorio, ma hanno contribuito in modo decisivo a formare una cultura del rapporto con il patrimonio territoriale nascosto, spesso non visibile, ormai diffusa nella maggior parte di coloro che operano nella progettazione delle sue trasformazioni. Un operare sugli indizi del significato dei luoghi che a partire da Venezia ha contaminato almeno la parte più sensibile e acculturata dei professionisti operanti anche in terraferma[10]. Un altro riferimento importante per il contesto veneto è stata la presenza a Padova di Gian Pietro Brogiolo e della sua scuola archeologica, nella quale l'attenzione al contesto territoriale più ampio e alla complessità stratigrafica, si tratti d'un centro storico o d'un territorio pievano, ha sempre costituito una costante, fino a coniare il termine "archeologia territoriale".
Una delle prime esperienze di archeologia territoriale è in realtà quella condotta in Toscana, a partire dal 1984, da Riccardo Francovich con la campagna di scavo del castello di Rocca San Silvestro. In questa esperienza accanto allo scavo del castello venne avviata una sistematica ricerca di superficie nell'intero territorio campigliese, per ricostruire, attraverso l'archeologia dei paesaggi, i sistemi di insediamento nei vari periodi storici – dalla protostoria all'età moderna. Forse non è un caso che alcuni approcci innovativi siano stati messi in atto da docenti di archeologia medievale (come sono stati sia Brogiolo che Francovich), disciplina che tratta di un patrimonio non riconosciuto dal MiBACT nella categoria dei beni archeologici, poiché questa si ferma ufficialmente al tardo periodo romano (V-VI secolo).
Pratiche di ricerca e di valorizzazione di contesti come quella esemplare qui richiamata sono state prodromiche al riconoscimento anche sul piano normativo, maturato in Toscana con alcune leggi in materia di governo del territorio, dei concetti di "invariante strutturale"[11] e "patrimonio territoriale"[12]. Nella definizione più recente per "invarianti strutturali" si intendono i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale. Caratteri, principi e regole riguardano:

Figura 1. Università IUAV Venezia, Laurea Magistrale in Pianificazione, Laboratorio di pianificazione e progettazione del territorio, a.a. 2018-19 (prof. A. Marson): ricostruzione, a cura degli studenti, dell'evoluzione urbana dell'insula dei Carmini/Santa Margherita utilizzando come fonte W. Dorigo, Venezia romanica, *Cierre, Verona 2003.*

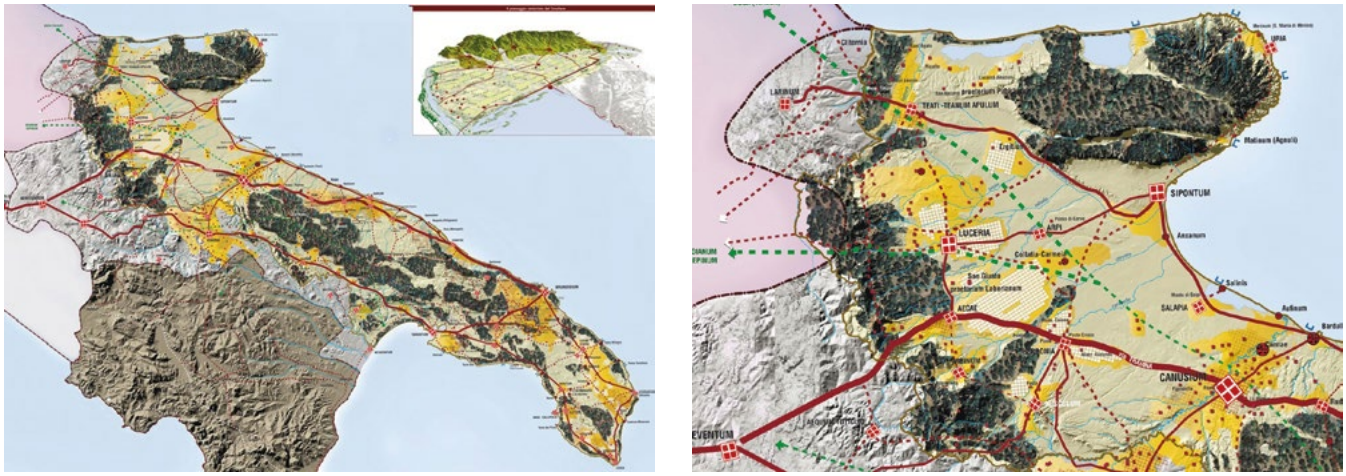


Figure 2-3. Piano paesaggistico della Regione Puglia, 2015 (elaborazioni cartografiche 2010). Ricostruzione della territorializzazione presente in epoca romana.

a. gli aspetti morfotipologici e paesaggistici del patrimonio territoriale;
b. le relazioni tra gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale;
c. le regole generative, di utilizzazione, di manutenzione e di trasformazione del patrimonio territoriale che ne assicurano la persistenza[13].

Il "patrimonio territoriale", a sua volta, è definito come l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità[14].

Negli anni più recenti il dialogo tra pianificazione del territorio e archeologia è stato positivamente innovato, sia in Toscana che in Puglia, dal percorso di redazione dei Piani paesaggistici previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Piani che per la prima volta – diversamente dai "Piani paesistici" previsti dalla cosiddetta "legge Galasso" (L. 431/1985) –sono chiamati ad approfondire e riordinare l'individuazione, la conoscenza e la disciplina dei diversi beni paesaggistici, e al tempo stesso a trattare dell'intero territorio regionale.

La redazione di questi Piani è stata quindi un'occasione interessante di sperimentazione, anche in relazione all'uso delle competenze archeologiche. In Puglia, il lavoro di approfondimento e riordino delle diverse conoscenze archeologiche disponibili, coordinato da Giulio Volpe, ha prodotto una straordinaria mappatura dei Contesti Territoriali Stratificati, luoghi significativi nei quali le diverse civilizzazioni succedutesi hanno lasciato testimonianze nel corso di molti secoli, e con ciò una nuova conoscenza. Grazie anche al successivo e fondamentale lavoro di divulgazione pluriennale condotto dallo stesso Volpe[15], oggi l'immaginario collettivo del patrimonio territoriale stratificato di queste terre è cambiato, acquisendo ben altro ruolo.

Anche alla luce di questa esperienza

> l'archeologia e tutte le scienze dei beni culturali andrebbero collegate alla pianificazione urbanistica e territoriale, nella quale potrebbero e dovrebbero svolgere un ruolo centrale, sia per la costruzione di piani fondati su solide basi conoscitive sia per contribuire a definire linee strategiche di nuove forme di sviluppo sostenibile di un territorio[16].

In Toscana, pur con meno risorse a disposizione rispetto alla Puglia, s'è ritenuto comunque importante coinvolgere gli archeologi nella redazione del Piano paesaggistico. Da un lato i funzionari regionali, in collaborazione con la Soprintendenza archeologica regionale[17] hanno approfondito, georeferenziato e normato tutte le cosiddette "lettere m", ovvero le "zone di interesse archeologico" ai sensi dell'art. 142[18] del Codice. Dall'altro nel gruppo scientifico di supporto alla redazione del Piano[19] sono stati volutamente coinvolti degli archeologi[20], che hanno portato un importante contributo alla ricostruzione delle fasi di "territorializzazione"[21] per ciascun ambito di paesaggio, e non solo. Citando le parole degli stessi archeologi coinvolti nella redazione del Piano

> L'applicazione di adeguati approfondimenti sta mostrando di poter costituire il punto di partenza per percorsi conoscitivi finalizzati alla soluzione di problemi di assetto, anche piuttosto complessi, insiti nella storia dei singoli e specifici spazi geografici. [...] La ricostruzione storico-archeologica concorre, dunque, in maniera pragmatica, alla valutazione delle criticità presenti nei diversi ambiti territoriali, partecipa al processo di costruzione delle discipline d'uso e consente di indirizzare meglio il perseguimento degli obiettivi di qualità[22].

Non tutte le ipotesi di lavoro intraprese sono andate a buon fine: il tentativo di costruire un archivio che unificasse le banche dati archeologiche della Soprintendenza e dell'Università si è ad esempio scontrato con una serie di problemi

che ne hanno impedito la realizzazione nei tempi della redazione del Piano. E tuttavia, il lavoro svolto è stato estremamente innovativo, avendo integrato l'analisi dei territori con la lettura storico-diacronica delle diverse stratificazioni paesaggistiche che, in un continuum progressivo, hanno determinato i diversi assetti territoriali che noi oggi viviamo, cumulando eredità topografiche e architettoniche, assetti spaziali, amministrativi ed economici.
L'analisi diacronica dei diversi paesaggi compiuta anche grazie allo specifico apporto degli archeologi presenta una straordinaria affinità metodologica con la ricerca delle "invarianti territoriali", ovvero degli insiemi di elementi e relazioni che costituiscono una permanenza di lungo periodo, attraverso le modifiche intervenute nei secoli[23].

Alla luce di queste diverse esperienze, emerge come sia significativo non soltanto riconoscere agli archeologi un ruolo nei procedimenti urbanistici ed edilizi attraverso la pratica disciplinare dell'archeologia preventiva, ma ancor più aprire a un'effettiva interdisciplinarità l'interpretazione dei contesti dei quali si pianifica e si progetta la trasformazione.

2. Una congiuntura non facile, e alcuni nodi difficili da sciogliere

Una serie di sperimentazioni maturate negli ultimi decenni, anche in relazione alla redazione dei Piani paesaggistici, ha evidenziato l'apporto significativo che può venire dalla pratica di un dialogo tra pianificazione del territorio e archeologia rivolto all'interpretazione e al trattamento progettuale degli

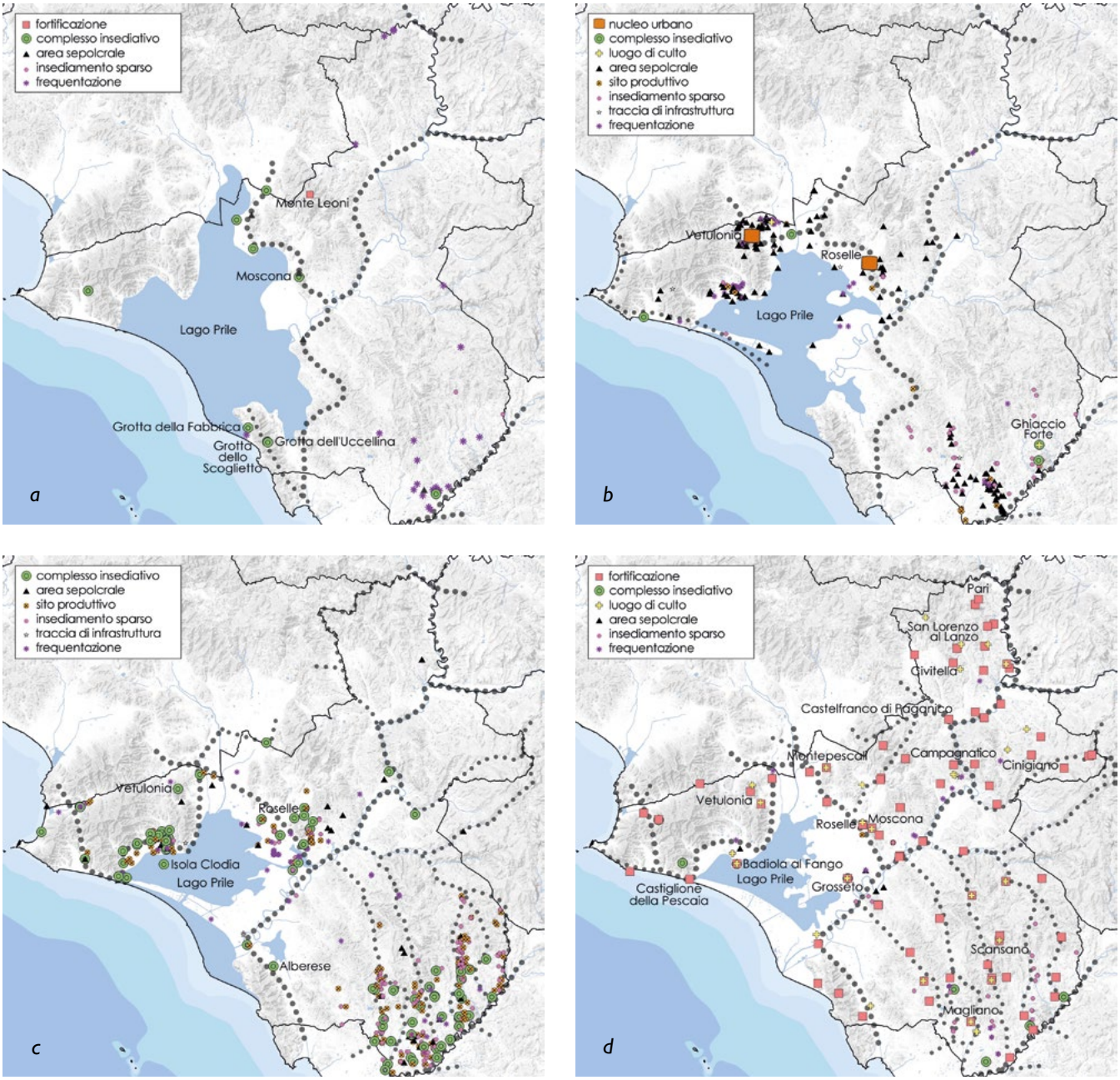


Figure 4-7. Piano paesaggistico della Regione Toscana, 2015. Estratto dalla Scheda d'Ambito Maremma Grossetana: ricostruzione dell'evoluzione delle reti insediative basata sulle fonti archeologiche (periodi: a. pre-protostorico; b. etrusco; c. romano; d. medievale).

specifici contesti di territorio e paesaggio. Nonostante queste evidenze positive, oggi le condizioni necessarie per questo dialogo si vanno facendo, se possibile, ancora più difficili.
La pianificazione è considerata in generale un'attività da semplificare, il che è condivisibile in linea di principio[24], ma non quando comporta l'abbandono di un sistematico lavoro di conoscenza e approfondimento interpretativo, e la sua riduzione alla sola negoziazione con gli operatori immobiliari e fondiari[25]. Si è infatti a più riprese e in più contesti riflettuto sulla necessità di un'attività di conoscenza, interpretazione e responsabilizzazione condivisa, a fronte della quale le scelte operative potrebbero essere più facilmente discusse nel merito in tempi ragionevoli anziché affidate a una razionalità procedurale defatigante e sempre più autoreferenziale. Anche le poche esperienze esistenti a questo riguardo in Italia, come l'IBC (*Istituto per i beni artistici, culturali e naturali*) creato in Emilia Romagna nel 1974 da Andrea Emiliani, luogo di dialogo fra le diverse competenze e conoscenze in materia di beni culturali con una forte attenzione intenzionale al territorio e al paesaggio, sono state tuttavia nel tempo "normalizzate", spegnendo così di fatto la loro missione originaria[26].
Nella prassi attuale, l'archeologia cosiddetta preventiva costituisce l'impulso decisivo per larga parte delle attività di scavo. Pur comportando spesso esiti di compromesso, essa rappresenta comunque una conquista positiva soprattutto nei contesti interessati da grandi opere. Una chiara esemplificazione deriva dal caso ormai storicizzato dell'interporto di Gonfienti, la cui realizzazione ha comportato le attività di indagine archeologica che hanno consentito la scoperta di uno straordinario insediamento etrusco[27], costringendo al tempo stesso l'area archeologica a una stretta convivenza con le strutture interportuali nel frattempo realizzate.
I contenuti dei Piani territoriali possono in realtà svolgere un ruolo potenziale assai importante nell'evidenziare la significatività dei contesti rispetto alla stratificazione di lunga durata che qualifica molti territori, modulando attenzioni e indagini preventive rispetto alle trasformazioni che vi possono incidere. Purtroppo, alcune recenti "semplificazioni", a livello edilizio ma anche urbanistico, non aiutano. Diverse procedure in corso, come quelle che hanno ad oggetto la trasformazione di ex beni demaniali ceduti dallo Stato agli enti locali e da questi messi in vendita, non considerano purtroppo in alcun modo l'esigenza di un approfondimento archeologico preliminare del contesto, in assenza di un vincolo specifico o di una carta del rischio archeologico che individui le aree suscettibili di conservare testimonianze significative[28]. Una volta approvata la trasformazione urbanistica, è assai difficile che il progetto di trasformazione venga arrestato o modificato radicalmente, come testimonia ad esempio la vicenda dello stabilimento Laika a S. Casciano in Val di Pesa[29], che ha comportato la delocalizzazione di alcuni reperti etruschi e romani, ricostruiti in un contesto diverso da quello originario.
La scarsa dotazione di personale delle attuali Soprintendenze uniche, ma anche l'esperienza consolidata a livello di intervento edilizio e non di previsione urbanistica, comporta di fatto una grande difficoltà a intervenire in tempi utili e con gli approfondimenti necessari nei diversi procedimenti che legittimano trasformazioni rilevanti del territorio, anche in presenza di piani paesaggistici approvati. Al tempo stesso, la deregolamentazione strisciante e spesso episodica applicata a singoli contesti o a singole categorie di beni[30] contribuisce a "zonizzare" ulteriormente il territorio in comparti separati, anziché promuoverne una lettura e una pianificazione unitaria, capace di tenere conto delle diverse relazioni che qualificano ciascun paesaggio e la sua storia.
Sono pochi al mondo, come noto, i contesti territoriali pluristratificati nei millenni come quello italiano. Questa stratificazione complessa è un patrimonio inestimabile, ma per dispiegare effettivamente il suo valore potenziale richiede di essere conosciuto, compreso, apprezzato, curato dai suoi abitanti e fruitori. La responsabilizzazione dei cittadini è fondamentale, ma altrettanto decisivo è l'esempio che le diverse istituzioni sono tenute a dare, nell'interpretazione quotidiana delle scelte e procedure di governo del territorio. Rispetto alla crisi strutturale che si prospetta per tutti noi e ancor più per le generazioni a venire, ambientale ed economica insieme, caratterizzata da rapidi e drammatici cambiamenti, conoscere le trasformazioni di lungo periodo e la capacità specifica di resilienza dei nostri territori sarebbe fondamentale, per capire come progettarne un futuro il più possibile durevole. In questo scenario di futuro prossimo, gli apporti congiunti dell'archeologia e della pianificazione del territorio possono essere decisivi.

Note

[1] La legge urbanistica nazionale tutt'oggi vigente, integrata e parzialmente modificata da norme successive che tuttavia non l'hanno ancora sostituita.

[2] Perché le componenti ecologiche e ambientali vengano riconosciute come importanti per tutti i territori, compresi quelli urbanizzati, dovranno trascorrere alcuni decenni, e in particolare il recepimento della Direttiva 92/43/CEE *Habitat*, intervenuta per l'Italia nel 1997, e di altre norme europee a essa collegate. Perché tutto il territorio sia considerato paesaggio, con un valore patrimoniale da conoscere, tutelare e gestire, sarà necessario attendere la Convenzione europea del paesaggio del 2000, ratificata dall'Italia nel 2006 e oggi tuttavia nella pratica spesso ancora disattesa. L'analisi storica riferita al territorio specifico oggetto di pianificazione è spesso presente nelle relazioni di piano, senza tuttavia costituire l'esito di indagini specifiche sufficientemente approfondite.

[3] Corrispondente di John Ruskin e William Morris nei suoi primi anni di formazione veneziana, laurea *honoris causa* delle università di Oxford e Cambridge, la sua importantissima attività di scavo e ricerca sui Fori romani e sul Palatino viene messa per anni in ombra rispetto al fatto di essere diventato Senatore nel 1923, intrattenendo rapporti di consulenza con Mussolini. Importanti le sue indicazioni sul metodo stratigrafico, che trattano del territorio come palinsesto materiale da indagare: *Il metodo negli scavi*

archeologici, in «Nuova Antologia», s. IV, vol. CLXXVIII, fasc. 710, 16 luglio 1901, pp. 312-322.

[4] Nella sua opera più nota, *Vecchie città ed edilizia nuova* (Utet, Torino 1931), oltre che su alcuni articoli precedenti pubblicati anch'essi su «Nuova Antologia», Giovannoni teorizza che «la città storica è tutta un monumento», ponendosi la questione, come sottolinea Françoise Choay in *Le patrimoine en question* (Seuil, Paris 2009, p. 169), di come far coesistere la città storica e l'organismo urbano in divenire.

[5] Tra queste trovo significativo ricordare l'opera di Giulio Carlo Argan, fondamentale per far comprendere che il campo fenomenico dell'arte non andava limitato ai capolavori o ad alcune categorie di oggetti, ma era l'intera città o territorio a costituire, nella sua estensione stratigrafica nello spazio e nel tempo, il necessario contesto di riferimento.

[6] Che interesserà, con la realizzazione di nuove "casse di colmata" una parte della laguna Sud importante sia dal punto di vista naturalistico che storico.

[7] Allievo di Sergio Bettini, Dorigo si era laureato presso la Facoltà di lettere dell'Università di Padova nel 1954 con una tesi sulla pittura tardoromana.

[8] A questo proposito rinvio a Wladimiro Dorigo, *Battaglie urbanistiche*, Cierre, Verona 2007, del quale a suo tempo, su richiesta dell'autore, ho curato la Prefazione.

[9] *Venezia origini: fondamenti, ipotesi, metodi* (Electa, Milano 1983); *Venezie sepolte nella terra del Piave*, Viella, Roma 1994; *Venezia romanica*, Cierre, Verona 2003. Alcuni saggi significativi sono riportati anche nella parte seconda di *Battaglie urbanistiche,* cit.; fra questi in particolare *Le conclusioni della ricerca storico-archeologica sul territorio fra Sile e Livenza* (originariamente pubblicato su «Venezia Arti», 4, 1990) rende conto in modo molto chiaro del metodo utilizzato.

[10] Una conferma recente di questa cultura diffusa mi è stata offerta dalla discussione di diversi lavori di tesi della Scuola di Specializzazione in Beni Architettonici e del Paesaggio, attivata dall'Università IUAV Venezia a partire dall'autunno 2017.

[11] Dispositivo introdotto dalla LR 5/1995, e successivamente perfezionato dalla LR 65/2014.

[12] Introdotto dalla LR 65/2014.

[13] LR 65/2014, art.5.

[14] LR 65/2014, art.3.

[15] Da ultimo, nel 2020, con una serie di affascinanti articoli sulle pagine del quotidiano «La Repubblica», *Puglia Estate*, nelle quali i diversi siti archeologici vengono raccontati in modo avvincente.

[16] Giuliano Volpe, *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Electa, Milano 2015.

[17] Successivamente, con la "riforma Franceschini", accorpata nella Soprintendenza unica Archeologia, Belle arti e Paesaggio.

[18] Che riguarda come noto le aree tutelate per legge, quindi prive di una descrizione delle motivazioni specifiche di vincolo.

[19] Per la redazione del Piano paesaggistico la Regione Toscana si è avvalsa di un Accordo quadro di ricerca con i cinque principali Atenei toscani, che hanno istituito appositamente il Centro interuniversitario di scienze del territorio, garantendo numerosi e diversificati apporti disciplinari. A questo riguardo vedasi anche Anna Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Laterza, Roma-Bari 2016.

[20] I proff. Franco Cambi e Marco Valenti, entrambi dell'Università di Siena, e l'assegnista Federico Salzotti.

[21] Questo termine, introdotto dal geografo Claude Raffestin, è stato successivamente ripreso da diversi studiosi della pianificazione territoriale per designare i sistemi insediativi che, nelle diverse civilizzazioni, hanno trasformato l'ambiente originario in territorio abitato.

[22] Franco Cambi e Federico Salzotti, *Archeologia, storia e processi di territorializzazione* in Marson, *La struttura...,* cit., pp. 85-86.

[23] Per un approfondimento del tema "invarianti territoriali" vedasi Alberto Magnaghi, *Le invarianti strutturali, fra patrimonio e statuto del territorio*, in Marson, *La struttura...,* cit., pp. 147-156.

[24] Con riferimento in particolare alla non proporzionalità delle procedure richieste rispetto all'entità delle trasformazioni in gioco.

[25] Il riferimento è in particolare alla riduzione dell'articolazione piano strutturale/piano operativo presente in molte regioni, dove quest'ultimo è di fatto elaborato a partire dalle manifestazioni d'interesse pervenute dagli operatori immobiliari e dai proprietari fondiari e trova tuttavia la cornice necessaria nel piano strutturale, nel solo piano operativo. Questa tendenza, appoggiata purtroppo anche dall'INU (Istituto Nazionale Urbanistica), ha avuto una prima applicazione con la LR 24/2017 della Regione Emilia-Romagna.

[26] È dell'estate scorsa la notizia che l'IBC sarà trasformato in un servizio della struttura regionale.

[27] Si tratta di una grande città nella piana tra Prato e Firenze, indagata per un'estensione di 17 ettari ma che si suppone ben più estesa, collocata all'intersezione con la direttrice transappenninica che passava per Marzabotto.

[28] È questo il caso, ad esempio, della Variante semplificata del Comune di Firenze per l'ex Caserma Vittorio Veneto di Costa San Giorgio, per la quale è prevista la realizzazione di una struttura turistica di lusso con realizzazione di diversi volumi sotterranei in prossimità del giardino di Boboli.

[29] Di questa scelta localizzativa, di per sé controversa anche a prescindere dai reperti archeologici rinvenuti, ho trattato in Anna Marson, *Land-use planning "scandals" in Tuscany. Mismanagement or underestimation of general public interests?,* in «PIFO Occasional Papers», 9/2010, pp. 27-29.

[30] Vedasi ad esempio il cosiddetto emendamento "sblocca-stadi" inserito nel DL Semplificazioni approvato il 10 settembre 2020.

BY-NC-SA

La verifica preventiva dell'interesse archeologico: inquadramento giuridico

Archaeological assessment in the planning process; the legal framework

CRISTINA VIDETTA

Cristina Videtta, professore associato di Diritto Amministrativo, Università di Torino; dal 2005 insegna Diritto dei beni culturali presso l'ateneo torinese e in numerosi corsi di alta formazione in tutta Italia; è inoltre titolare di insegnamenti in Diritto amministrativo, Diritto degli enti locali, Diritto dell'ambiente, Diritto sanitario e Diritto urbanistico. È membro del comitato scientifico della Rivista Giuridica di Urbanistica, con cui collabora stabilmente dal 2016.

cristina.videtta@unito.it

Abstract

Il saggio descrive e analizza l'art. 25, d.lgs. n. 50/2016 (nuovo Codice dei contratti), che ripropone con alcune significative modifiche la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico contenuta negli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 163/2006, attuativi, a loro volta, dell'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). La disciplina mira a stabilire un punto di equilibrio tra tutela del patrimonio archeologico e gestione del cd. "rischio archeologico", anche al fine di garantire speditezza e certezza dei tempi di realizzazione dei lavori pubblici. L'Autore evidenzia i principali nodi interpretativi, ricercandone una soluzione soprattutto nella circolare del MiBACT, Direzione generale archeologia, 20 gennaio 2016, n. 1.

This article describes and analyses art. 25, d.lgs. n. 50/2016 (nuovo Codice dei contratti), that introduces some significant changes to the procedure for the verification of archaeological interest contained in the artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 163/2006, that were actuated in turn from the dell'art. 28, comma 4, del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). The regulation aims to establish a point of equilibrium between the safeguard of the archaeological patrimony and the management of the so-called "archaeological risk". The author highlights the main interpretative problems, looking for a soluton above all in the circular of the MiBACT, Direzione generale archeologia, 20 gennaio 2016, n. 1.

1. Alle origini dell'archeologia preventiva

Per inquadrare giuridicamente il tema della verifica preventiva dell'interesse archeologico, occorre prendere le mosse dalla *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* (cosiddetta Convenzione di La Valletta), promossa dal Consiglio d'Europa, aperta alla firma nel 1992 e immediatamente sottoscritta dall'Italia (che ha poi autorizzato alla ratifica con l. 29 aprile 2015, n. 57).

La Convenzione si pone quale necessario completamento rispetto ai principi già formulati dalla *Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico*, firmata a Londra il 6 marzo 1969, a fronte dell'evoluzione delle politiche di pianificazione del territorio nei paesi europei.

In particolare, il Preambolo evidenzia come il patrimonio archeologico europeo sia gravemente minacciato dal moltiplicarsi dei grandi lavori di pianificazione del territorio e dai rischi naturali, dagli scavi clandestini o privi di carattere scientifico, o dall'insufficiente informazione del pubblico; si afferma, conseguentemente, l'importanza di istituire apposite procedure di controllo amministrativo e scientifico, nonché la necessità di valutazioni di salvaguardia

archeologica nelle politiche di assetto urbanistico e rurale e di sviluppo culturale.
La Convenzione, dunque, impegna ogni Stato ad adottare appositi regimi giuridici idonei a fornire adeguata protezione del patrimonio archeologico non solo in occasione di attività archeologiche in senso proprio, ma anche a implementare misure di conservazione cd. integrata del patrimonio archeologico stesso ossia idonee a conciliare e articolare i bisogni dell'archeologia con quelli del riassetto. A tal fine deve essere previsto il coinvolgimento degli archeologi rispetto «alle politiche di assetto volte a porre in atto strategie equilibrate per la protezione, la conservazione e la valorizzazione dei siti che presentano un interesse archeologico» nonché «allo svolgimento delle diverse fasi dei programmi di riassetto»; deve essere inoltre garantita «una consultazione sistematica tra archeologi, urbanisti e specialisti dell'assetto del territorio, al fine di consentire, tra l'altro, la modifica dei piani di assetto suscettibili di alterare il patrimonio archeologico» e «l'attribuzione di tempi e di mezzi sufficienti per effettuare un congruo studio scientifico del sito e relativa pubblicazione dei risultati»; infine, ma non ultimo per importanza «gli studi d'impatto ambientale e le decisioni che ne risultano devono tenere debitamente conto dei siti archeologici e del loro contesto» (art. 5).
Nello specifico, per quanto più direttamente interessa in questa sede, l'art. 6 prevede che debbano essere aumentati i mezzi materiali dell'archeologia preventiva «adottando le disposizioni utili affinché in occasione di grandi lavori di riassetto pubblico o privato sia prevista mediante fondi adeguatamente provenienti dal settore pubblico o dal settore privato, la copertura completa del costo di ogni necessaria operazione archeologica connessa a questi lavori»[1].

2. L'art. 28, c. 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio

È stato osservato come, ancorché l'Italia avesse sottoscritto immediatamente la Convenzione (il 16 gennaio 1992), l'autorizzazione alla ratifica è tuttavia intervenuta soltanto con la l. 29 aprile 2015, n. 57, e quest'ultima non avrebbe integrato l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione con specifiche disposizioni sulla verifica preventiva dell'interesse archeologico, giacché al riguardo si era già provveduto a partire dal 2004 con il Codice dei beni culturali e del paesaggio[2].
In effetti, il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, aveva introdotto, tra le misure di tutela, una specifica disposizione, l'art. 28, c. 4, ai sensi del quale «In caso di realizzazione di lavori pubblici ricadenti in aree di interesse archeologico, anche quando per esse non siano intervenute la verifica di cui all'articolo 12, comma 2, o la dichiarazione di cui all'articolo 13, il soprintendente può richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi sulle aree medesime a spese del committente».
Da evidenziare come la formulazione attuale sia frutto della modifica avvenuta con il d.lgs. 156/2006 che ha sostituito l'espressione originale "opere pubbliche" con quella di "lavori pubblici" sicuramente più ampia in quanto ricomprendente «attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione urbanistica ed edilizia, sostituzione, restauro, manutenzione di opere» (art. 3, c. 1, lett. nn), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici).
Data la collocazione della disposizione in oggetto all'interno del Codice, è innegabile il carattere di misura cautelare preventiva del potere soprintendentizio. E, in effetti, l'ambito elettivo di applicazione della norma è quello delle aree non ancora assoggettate al relativo vincolo, in cui cioè l'interesse culturale non è ancora stato accertato ai sensi degli artt. 12 e 13 ss. del Codice stesso. Se, infatti, l'area fosse già, come si dice, "vincolata", la possibilità di richiedere saggi sarebbe da ritenersi ricompresa nella generale potestà autorizzatoria disciplinata dall'art. 21, avente appunto ad oggetto beni (già) culturali e finalizzata alla previa valutazione dell'impatto di ogni opera e/o lavoro su quelli e della loro compatibilità con le esigenze di tutela.
In particolare, va rimarcato come la norma richieda che si tratti di «aree di interesse archeologico», ossia, secondo quanto chiarito dalla Relazione illustrativa al Codice dei beni culturali e del paesaggio, di «aree che presentino un *obiettivo* interesse archeologico», da intendersi come aree in cui, pur in assenza di un provvedimento di vincolo, vi siano comunque indizi specifici di interesse archeologico, da "stabilirsi", sulla base di una valutazione tecnico-discrezionale da parte del soprintendente; si modifica così in modo sostanziale la prassi di tutela archeologica in uso introducendo il concetto di un interesse di carattere presuntivo o indiziario [3], nella ricerca di un bilanciamento tra l'interesse alla tutela dell'interesse culturale (archeologico nello specifico) e quello al perseguimento dell'efficacia dell'azione amministrativa in materia di realizzazione di opere pubbliche.
La *ratio* dell'istituto è da rinvenirsi, infatti, come unanimemente è osservato, nella esigenza di «ridurre il rischio che eventuali rinvenimenti archeologici, che intervengano nel corso dell'esecuzione di lavori, rendano necessarie modifiche significative ai lavori in atto o addirittura ne paralizzino il compimento»[4]; per tale ragione, viene richiesto che già in una fase anteriore all'inizio dei lavori, ci si preoccupi di verificare la presenza di giacimenti archeologici nel sottosuolo al fine di evitare che l'esecuzione dei lavori possa arrecarvi un pregiudizio, in modo da consentire alle stazioni appaltanti di apportare le modifiche progettuali adeguate al caso concreto.
La norma, invero, non trovava (e non trova tuttora) ulteriori specificazioni all'interno del Codice stesso, ma poneva comunque le premesse per l'applicazione anche in Italia, come già in molti paesi europei, delle pratiche di archeologia preventiva almeno per quanto riguarda i lavori pubblici. La disposizione trovava poi attuazione nel d.l. 24 aprile 2005, n. 63, conv. In l. 25 giugno 2005, n. 109, quindi nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (artt. 95 e 96), e, da ultimo, nel d.lgs.

8 aprile 2016, n. 50[5], che si colloca in una linea di sostanziale continuità di disciplina rispetto a quanto previsto in precedenza.

3. La disciplina attuale del Codice dei contratti pubblici: la fase preliminare

La disciplina attuale della verifica preventiva dell'interesse archeologico è affidata al nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, s.m.

In particolare, l'art. 25 del Codice appare come una norma di struttura assai complessa (di ben 16 commi!), che tuttavia, come già rilevato, si pone in linea di continuità rispetto alla disciplina precedente, seppur con alcune modifiche.

Il quadro normativo di riferimento si completa con la circolare della Direzione generale Archeologia del 2016[6], che sostanzialmente assorbe quella del 2012 (e che naturalmente deve essere coordinata con le novità apportate dal Codice dei contratti pubblici del 2016 e dal decreto correttivo del 2017), la quale fornisce agli uffici periferici ulteriori indicazioni per la loro attività.

L'art 25 richiama prima di tutto l'art. 28, c. 4, del Codice dei beni culturali, rispetto al quale si pone esplicitamente come disciplina applicativa.

Pare legittimo affermarsi come la disposizione in questione possa essere suddivisa sostanzialmente in due parti (corrispondenti rispettivamente agli artt. 95 e 96, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che in essa sono confluiti): la prima (dal c. 1 al c. 7) regola la fase preliminare, che sfocia nella decisione del soprintendente di ordinare i saggi archeologici e che dettaglia gli oneri della stazione appaltante di trasmissione al soprintendente della documentazione specifica e disciplina l'attività di valutazione del soprintendente, compresa la eventuale richiesta di documentazione integrativa; la seconda (dal c. 8 al c. 16) è invece relativa alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico vera e propria. Più in particolare, la circolare ministeriale del 2016 precisa che

> la fase prodromica del procedimento si avvia in coincidenza con la elaborazione della progettazione preliminare dell'opera pubblica o di interesse pubblico, e prima della sua approvazione, a seguito della ricezione di detta progettazione, o di uno stralcio di essa (comprensivo, in ogni caso, degli esiti delle indagini geologiche e archeologiche preliminari), comunque sufficiente ai fini archeologici, alla soprintendenza archeologica competente per territorio, ed è finalizzata ad accertare la sussistenza di interesse archeologico nelle aree prescelte per la localizzazione delle opere di che trattasi, ai fini dell'avvio del procedimento vero e proprio di verifica preventiva.

L'apertura della norma prevede che, per le opere rientranti nell'ambito di applicazione del codice, spetti alle stazioni appaltanti trasmettere al soprintendente territorialmente competente, prima dell'approvazione, copia del progetto di fattibilità dell'intervento o di uno stralcio di esso sufficiente ai fini archeologici, «*ivi compresi gli esiti delle indagini geologiche e archeologiche preliminari*, con *particolare attenzione ai dati di archivio e bibliografici reperibili*, all'esito delle ricognizioni volte all'osservazione dei terreni, alla lettura della geomorfologia del territorio, nonché, per le opere a rete, alle fotointerpretazioni»; spetta peraltro agli stessi soggetti la raccolta ed elaborazione di tale documentazione mediante i dipartimenti archeologici delle università, ovvero mediante i soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia[7].

La trasmissione della documentazione suindicata non è richiesta per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti. Precisa in proposito la citata circolare ministeriale del 2016 che sono tuttavia assoggettate al procedimento di verifica preventiva «tutte quelle attività di indagine (quali, ad esempio, alcune di quelle utilizzate per le ricerche di risorse geotermiche nel sottosuolo o nei fondali marini) che possano comunque comportare danneggiamento al patrimonio sepolto *anche senza l'esecuzione di scavi o movimentazioni di terra*, in ragione dell'impatto che esse potrebbero determinare su beni o contesti di interesse archeologico» (2.4).

Da evidenziare altresì, dal punto di vista dell'ambito di applicazione, che le norme in questione si applicano anche ai settori cd. speciali (gas, elettricità, acqua, energia termica ecc.), come confermato dalla Delibera n. 291/2018 dell'ANAC ove, tra l'altro, si richiama la Circolare n. 1 del 20.1.2016 del MiBACT, con la quale espressamente si ricomprendono nell'ambito di applicazione dell'obbligo di verifica preventiva dell'interesse archeologico delle aree prescelte per la localizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, tutti gli interventi disciplinati dal Codice dei Contratti (sebbene il riferimento sia al Codice vigente al momento di emanazione della circolare) e distintamente elencati nell'All. 1 alla medesima Circolare, che, per i contratti relativi a settori speciali, indica l'obbligo di assoggettamento per i lavori di importo superiore alla soglia comunitaria e, per le concessioni, i lavori di qualsiasi importo.

Va ancora precisato sul punto, come la norma espressamente estenda l'applicazione della procedura prevista alle

> opere sottoposte all'applicazione del presente codice», e dunque anche, ai sensi dell'art. 1, del Codice dei contratti, anche ai «c) lavori pubblici affidati dai concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici; d) lavori pubblici affidati dai concessionari di servizi, quando essi sono strettamente strumentali alla gestione del servizio e le opere pubbliche diventano di proprietà dell'amministrazione aggiudicatrice; e) lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati, titolari di permesso di costruire o un altro titolo abilitativo, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'articolo 16, comma 2,

> del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero eseguono le relative opere in regime di convenzione.

Ricevuta la documentazione, spetta, a questo punto, al soprintendente la valutazione sulla sussistenza di un interesse archeologico nelle aree oggetto di progettazione e, in tal caso, richiedere motivatamente la sottoposizione dell'intervento alla procedura prevista dai commi 8 e seguenti; la decisione deve essere presa sulla base della documentazione presentata e di «ulteriori informazioni disponibili», ossia, è da ritenersi, di ulteriori informazioni non necessariamente provenienti dalle allegazioni documentali presentate dalla stazione appaltante.
Per la richiesta, è previsto un termine di trenta giorni dal ricevimento del progetto di fattibilità ovvero dello stralcio di cui al comma 1, a meno che non si tratti di progetti di grandi opere infrastrutturali o a rete in relazione alle quali il termine della richiesta per la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico è di sessanta giorni.
Il termine attualmente previsto è frutto di un ripensamento da parte del nuovo Codice dei contratti rispetto alla disciplina previgente che lo indicava in novanta giorni. Tale riduzione è stata oggetto di perplessità anche da parte dello stesso Consiglio di Stato che, in sede di rilascio del parere sullo schema di decreto legislativo recante Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 gennaio 2016, n.11 (Cons. St., comm. spec., parere 1° aprile 2016, n. 855), ne aveva denunciato l'inadeguatezza «avuto riguardo alla capacità operativa attuale delle Soprintendenze alle belle arti, e al pregio del patrimonio archeologico italiano» e aveva suggerito di prevedere un termine "intermedio" di 45-60 giorni; tale suggerimento tuttavia non è stato ascoltato.
In ogni caso, il termine resta comunque sospeso a fronte di una richiesta di integrazioni e informazioni supplementari (e fino alla presentazione delle stesse) nel caso in cui il soprintendente ritenga che la documentazione trasmessa sia incompleta o che, comunque, vi sia l'esigenza di approfondimenti documentali, nel qual caso, con modalità anche informatiche, richiede appunto integrazioni documentali o convoca il responsabile unico del procedimento per acquisire le necessarie informazioni integrative.
Trattandosi di mera "sospensione" e non di "interruzione", il termine riprenderà a decorrere dal momento della ricezione da parte del soprintendente delle integrazioni richieste. Ne consegue che, acquisite le informazioni, il soprintendente avrà solo il tempo "residuo" per decidere circa l'attivazione della procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico. L'ultima parte dell'art. 95, c. 4, d.lgs. 163/2006, stabiliva che «il soprintendente, ricevute le integrazioni e informazioni richieste, ha a disposizione il periodo di tempo non trascorso o comunque almeno 15 giorni per formulare la richiesta di sottoposizione dell'intervento alla procedura prevista dall'art. 96 [verifica preventiva dell'interesse archeologico]». La disposizione non è tuttavia stata riportata nel nuovo art. 25, con la conseguenza che il soprintendente, come si è detto, avrà solamente il tempo residuo, ancorché eventualmente molto breve, per decidere sull'attivazione della procedura di verifica. In ogni caso, la Circolare del 2016 richiama le soprintendenze alla puntuale osservanza dei termini prescritti, atteso che, in caso di mancata osservanza degli stessi, troverebbe applicazione l'art. 17-bis, c. 3, l. 241/1990 (introdotto dalla l. 124/2015) ossia la produzione del cd. silenzio (assenso) tra amministrazioni (8.6).
In dottrina è stato giustamente rilevato come, ancorché non previsto espressamente, parrebbe opportuno che la richiesta di integrazione documentale ed istruttoria fosse supportata da un'adeguata motivazione, in ossequio al principio di leale collaborazione procedimentale, «quale declinazione del principio generale di buon andamento, per consentire alla stazione appaltante di soddisfare la richiesta in maniera adeguata e alla soprintendenza, a maggior ragione se la stessa è stata presentata a ridosso della scadenza del termine procedimentale, di poter utilmente valutare gli elementi acquisiti prima della scadenza del termine»; in ogni caso

> preso atto che le indagini preliminari non consentono di pervenire in nessun caso ad una valutazione certa in grado di escludere a priori un qualche rischio di tipo archeologico, sarà difficile che il soprintendente rinunci a richiedere un approfondimento dell'indagine archeologica essendo a tal fine sufficiente ravvisare un *fumus* di interesse archeologico dell'area ovvero un *minimum* di probabilità di rinvenire nel sito reperti archeologici. Con buona pace per l'intento acceleratorio perseguito dal legislatore, destinato ad avere come unico (probabile) effetto quello di ridurre i (già pochi) casi di arresto della procedura alla fase preliminare[8].

La cesura tra le due fasi è resa evidente dalla previsione, di cui al c. 5, della possibilità per gli interessati di esperire il ricorso amministrativo (in via gerarchica) avverso la richiesta di sottoposizione dell'intervento alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico, per motivi di legittimità e di merito, entro trenta giorni dalla notifica della dichiarazione. In punto competenza a decidere il ricorso, il richiamo all'art. 16 del Codice dei beni culturali e del paesaggio consente di indicare il Direttore generale (direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio), competente in generale sulla decisione di tali ricorsi ai sensi del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, art 16 c. 2, lett. t). Nel caso in cui la stazione appaltante o il proponente presentino effettivamente ricorso, la prima fase del procedimento di verifica dell'interesse archeologico prenderà avvio solo all'esito del ricorso amministrativo stesso, se negativo per detti ricorrenti (Circolare ministeriale del 2016, p.to 4.6).
Ai sensi del c. 6, qualora il soprintendente non richieda l'attivazione della procedura di verifica preventiva nel termine

previsto, ovvero nel caso in cui tale procedura si concluda con esito negativo, resta comunque possibile l'esecuzione di saggi archeologici a patto che *nuove informazioni* siano successivamente acquisite ovvero qualora, nel corso dei lavori, emergano *nuovi elementi archeologicamente rilevanti*, che inducano a ritenere *probabile* la sussistenza in sito di reperti archeologici. Il termine di 30 giorni assegnato al soprintendente per la richiesta di avvio della procedura di verifica preventiva parrebbe dunque previsto a pena di decadenza e non sarebbe ammesso alcun ripensamento; il rinnovo della valutazione e la conseguente richiesta di sottoposizione alla procedura di cui al comma 8 presuppongono, infatti, l'emersione di dati conoscitivi prima sconosciuti. In proposito, la lettera della norma (che parla espressamente di «*nuovi elementi archeologicamente rilevanti*, che inducano a ritenere *probabile* la sussistenza in sito di reperti archeologici») porta a ritenere che il livello di probabilità che vi sia un effettivo interesse archeologico dell'area richiesto per la nuova richiesta di saggi archeologici sia superiore e ben più consistente rispetto a quanto richiesto nella primissima fase della procedura[9]; si spiegherebbe così la previsione secondo la quale, in tale evenienza, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo procede, contestualmente, alla richiesta di saggi preventivi, alla comunicazione di avvio del procedimento di verifica o di dichiarazione dell'interesse culturale ai sensi degli articoli 12 e 13 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Dal punto di vista del campo di applicazione oggettivo, le norme descritte non trovano applicazione nel caso di "aree archeologiche" e ai "parchi archeologici", entrambi qualificati dall'art. 101, d.lgs. 42/2004, come "luoghi della cultura", e per i quali, come rilevato dalla circolare ministeriale già più volte citata, l'interesse culturale è già stato formalmente accertato nel momento della costituzione dell'area o del parco (2.6). Specifica altresì detta circolare che per questi resterebbe

> impregiudicato, con riguardo ai profili che afferiscono alla tutela dell'interesse archeologico (e fatte salve le concomitanti valutazioni eventualmente afferenti la tutela di altri profili di interesse culturale) l'obbligo, a carico della stazione appaltante dell'opera pubblica o del proponente l'opera di interesse pubblico, della trasmissione dei relativi progetti alle Soprintendenze Archeologia competenti per territorio. E resta altresì ferma, per dette soprintendenze, la potestà di esercitare, in relazione a detti progetti, tutti i poteri, autorizzatori e cautelari, previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio in materia, con particolare riguardo agli artt. 18 s., 20 ss., 28, 146, 150 ss., 155 del medesimo Codice, ivi compresa la facoltà di prescrivere, a spese e cura delle committente dell'opera pubblica o di interesse pubblico, l'esecuzione di ulteriori indagini archeologiche, intese a definire un più completo quadro conoscitivo del contesto vincolato ed assimilabili a quelle previste dall'art. 96, c. 1, lett. a e b.[a) prima fase, integrativa della progettazione preliminare: 1) esecuzione di carotaggi; 2) prospezioni geofisiche e geochimiche; 3) saggi archeologici tali da assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori; b) seconda fase, integrativa della progettazione definitiva ed esecutiva: esecuzione di sondaggi e di scavi, anche in estensione], da eseguirsi preliminarmente ai diversi livelli di progettazione, prima di pronunciarsi in merito alla compatibilità, con detto contesto, delle opere proposte in progetto [2.6],

fermi restando i poteri autorizzatori e cautelari ivi previsti, compresa la facoltà di prescrivere l'esecuzione, a spese del committente dell'opera pubblica, di saggi archeologici.

4. La disciplina attuale del Codice dei contratti pubblici: la fase della verifica preventiva dell'interesse archeologico

La procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico è dunque richiesta dal soprintendente e si articola in fasi costituenti livelli progressivi di approfondimento dell'indagine archeologica. L'esecuzione della fase successiva dell'indagine è subordinata all'emersione di elementi archeologicamente significativi all'esito della fase precedente. La procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico consiste nel compimento delle seguenti indagini e nella redazione dei documenti integrativi del progetto di fattibilità: a) esecuzione di carotaggi; b) prospezioni geofisiche e geochimiche; c) saggi archeologici e, ove necessario, esecuzione di sondaggi e di scavi, anche in estensione tali da assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori.

Il testo attuale costituisce un "ripensamento" rispetto a quanto contenuto nella disciplina del 2005 e del 2006 in cui la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico era articolata in due fasi costituenti livelli progressivi di approfondimento dell'indagine archeologica: la prima fase, comprendente esecuzione di carotaggi, prospezioni geofisiche e geochimiche e saggi archeologici tali da assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori, era configurata come integrativa della progettazione preliminare; la seconda fase, la cui esecuzione, era subordinata all'emersione di elementi archeologicamente significativi all'esito della fase precedente, comprendeva esecuzione di sondaggi e di scavi anche in estensione, era integrativa della progettazione definitiva ed esecutiva. Oggi, la lettera dell'art. 25, c. 8, fa genericamente riferimento ad un'articolazione in "fasi" senza nulla aggiungere, ma specificando che consistono in livelli progressivi di approfondimento, poiché, come già evidenziato, il passaggio alla fase successiva è subordinato all'emersione di elementi archeologicamente significativi all'esito della fase precedente.

La procedura si conclude con la redazione della relazione archeologica definitiva, approvata dal soprintendente di settore territorialmente competente, in un termine predeterminato, evidentemente caso per caso, dal soprintendente stesso «in relazione all'estensione dell'area interessata» (art. 25, c. 9). La norma così disegnata nel 2016 introduce la previsione di un termine per la conclusione della procedura,

precedentemente non contemplato ed è chiaramente finalizzata a garantire la conclusione della procedura in tempi certi (come peraltro emerge dallo stesso parere del Consiglio di Stato n. 855/2016). La determinazione del termine, tuttavia, è rimessa a una valutazione, del tutto unilaterale, del soprintendente che lo deve individuare «in relazione all'area interessata». Certamente un po' riduttiva la previsione normativa nel momento in cui pare indicare l'estensione dell'area interessata come unico parametro di decisione. La stessa previsione di un termine in una fase come questa desta qualche perplessità. Condivisibilmente è stato rilevato come

> le indagini da svolgere, infatti, non sono un procedimento amministrativo, ma operazioni, cioè attività materiali i cui tempi dipendono non soltanto dall'estensione dell'area interessata, unico fattore previsto dalla disposizione, bensì anche dalla complessità dalla stratigrafia, dalle condizioni meteorologiche stagionali, dalla disponibilità del personale necessario, da altre variabili circostanze di fatto e, in larga misura, dalla sollecitudine del responsabile dello svolgimento delle indagini stesse, quindi da comportamenti della stazione appaltante, non della Soprintendenza la quale ha soltanto compiti di direzione della procedura, non di suo diretto svolgimento che oltre tutto avviene con oneri a carico della stazione appaltante[10].

Quanto al contenuto, la relazione *de qua* contiene una descrizione analitica delle indagini eseguite, con i relativi esiti di seguito elencati a) contesti in cui lo scavo stratigrafico esaurisce direttamente l'esigenza di tutela; b) contesti che non evidenziano reperti leggibili come complesso strutturale unitario, con scarso livello di conservazione per i quali sono possibili interventi di reinterro, smontaggio, rimontaggio e musealizzazione, in altra sede rispetto a quella di rinvenimento; c) complessi la cui conservazione non può essere altrimenti assicurata che in forma contestualizzata mediante l'integrale mantenimento in sito.
Nel silenzio della norma, la circolare del 2016 più volte citata, avverte come sia ritenersi che il responsabile della redazione della relazione *de qua* sia il funzionario archeologo responsabile dell'istruttoria, anche in considerazione del fatto che il documento è destinato a contenere proposte per le prescrizioni di tutela di competenza del soprintendente (p.to. 12.1).
Sulle esigenze concretamente emerse, il soprintendente modula il contenuto delle prescrizioni, secondo quanto previsto dal successivo comma 11, ossia, rispettivamente: nelle ipotesi di cui alla lettera a), la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico si considera chiusa con esito negativo e accertata l'insussistenza dell'interesse archeologico nell'area interessata dai lavori; nelle ipotesi di cui al comma 9, lettera b), la soprintendenza determina le misure necessarie ad assicurare la conoscenza, la conservazione e la protezione dei rinvenimenti archeologicamente rilevanti, salve le misure di tutela eventualmente da adottare ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, relativamente a singoli rinvenimenti o al loro contesto.
In tal caso, laddove occorra effettivamente procedere a smontaggio, rimontaggio e musealizzazione, in altra sede rispetto a quella di rinvenimento, il relativo provvedimento autorizzativo è di competenza della Commissione regionale per il patrimonio culturale, ai sensi dell'art. 47, c. 2, lett. d), dpcm 169/2919.
Infine nel caso di cui alla lettera c), ossia ove siamo emersi complessi non altrimenti tutelabili se con l'integrale mantenimento in sito, le prescrizioni sono incluse nei provvedimenti di assoggettamento a tutela dell'area interessata dai rinvenimenti e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo avvia il procedimento di dichiarazione di cui agli articoli 12 e 13 del predetto codice dei beni culturali e del paesaggio, la cui scansione seguirà le regole generali previste dalle norme richiamate, ivi compresa la competenza ad adottare il provvedimento finale in capo alla Commissione Regionale per il Patrimonio culturale; a fronte dell'eventuale esito positivo del provvedimento di individuazione, conseguirà naturalmente l'applicazione integrale delle misure di tutela (e valorizzazione) contenute in via generale nel Codice del 2004. Dal punto di vista contenutistico, le prescrizioni di tutela sono evidentemente destinate a impattare fortemente sull'opera da realizzare e possono essere determinate anche varianti rispetto al progetto iniziale ovvero l'espressione di un parere negativo laddove si ravvisi l'assoluta incompatibilità dell'opera con le esigenze di tutela emerse. In tal caso, le determinazioni della soprintendenza potranno contenere l'indicazione di eventuali soluzioni alternative al progetto originario.
Oltre ai procedimenti di dichiarazione/verifica dell'interesse culturale, resta salva la facoltà della soprintendenza di avviare altresì procedimenti di tutela indiretta ai sensi dell'art. 45 ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio al fine di prescrivere distanze, misure e altre norme atte a evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente o di decoro. Anche in questo caso, l'adozione del provvedimento finale è di competenza della Commissione regionale per il patrimonio culturale (art. 47, c. 2, lett. c).
La procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico è condotta sotto la direzione della soprintendenza archeologica territorialmente competente. Gli oneri sono a carico della stazione appaltante.

5. La disciplina attuale del Codice dei contratti pubblici: semplificazioni

Ai sensi dell'art. 25, c. 14, per gli interventi soggetti alla procedura di cui si tratta, il soprintendente, entro trenta giorni dalla richiesta di cui al comma 3, stipula un apposito accordo con la stazione appaltante per disciplinare le forme di coordinamento e di collaborazione con il responsabile del procedimento e con gli uffici della stazione appaltante.

Nell'accordo le amministrazioni possono graduare la complessità della procedura, in ragione della tipologia e dell'entità dei lavori da eseguire, anche riducendo le fasi e i contenuti del procedimento. L'accordo disciplina, altresì, le forme di documentazione e di divulgazione dei risultati dell'indagine, mediante l'informatizzazione dei dati raccolti, la produzione di forme di edizioni scientifiche e didattiche, eventuali ricostruzioni virtuali volte alla comprensione funzionale dei complessi antichi, eventuali mostre ed esposizioni finalizzate alla diffusione e alla pubblicizzazione delle indagini svolte.

In dottrina si è rilevato che, nonostante la disposizione sia secca nella sua formulazione testuale, «appare ragionevole interpretarla nel senso che l'accordo vada stipulato solo ove in concreto si renda opportuno e che quindi esso non abbia carattere necessario»[11]; se così è, allora, spetterà al soprintendente decidere circa l'opportunità di addivenire effettivamente a un accordo. Inoltre, la medesima dottrina ha evidenziato come «questa previsione va interpretata alla luce del sistema complessivo che non contempla la possibilità di un vero scambio di prestazioni tra le parti: le clausole dell'accordo sono quindi rimesse al prudente giudizio del Soprintendente e l'accordo si configura nella sostanza come adesione, sia pure contrattata, della stazione appaltante allo schema di accordo da lui predisposto»[12]. Ai sensi del d.p.c.m. n.169/2019, art 40, c. 2, lett v) il soggetto competente alla stipula di tali accordi è il segretario regionale su proposta del soprintendente di settore.

Le stazioni appaltanti, in caso di rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto per il territorio o di avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, già inseriti nel programma triennale di cui all'articolo 21, possono ricorrere alla procedura di cui al regolamento adottato in attuazione dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in caso di ritenuta eccessiva durata del procedimento di cui ai commi 8 e seguenti o quando non siano rispettati i termini fissati nell'accordo di cui al comma 14. Si tratta della procedura prevista dal d.p.r. 12 settembre 2016, n. 194, *Regolamento recante le norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'art. 4, della legge 7 agosto 2015 n. 124*, che consente di ottenere una riduzione dei termini procedimentali in una misura che comunque non può essere superiore al 50%, tenuto, però, conto «della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento» (art. 3, dpr 194/2016), nonché di attivare il potere sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di inutile decorso dei termini stessi (art. 4).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro il 31 dicembre 2017, sono adottate linee guida finalizzate ad assicurare speditezza, efficienza ed efficacia alla procedura di cui al presente articolo. Con il medesimo decreto sono individuati procedimenti semplificati, con termini certi, che garantiscano la tutela del patrimonio archeologico tenendo conto dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera. Non risulta a oggi che le linee guida siano state effettivamente adottate. In ogni caso, il termine non è perentorio, né la mancata adozione di linee guida impedisce l'applicazione della normativa descritta.

6. I soggetti abilitati alle operazioni di archeologia preventiva

Ai sensi dell'art. 25, c. 1, le stazioni appaltanti raccolgono ed elaborano tale documentazione mediante i dipartimenti archeologici delle università, ovvero mediante i soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia.

Stabilisce l'art. 216, c. 7, del Codice dei contratti che «fino alla data di entrata in vigore del decreto previsto dall'articolo 25, comma 2, resta valido l'elenco degli istituti archeologici universitari e dei soggetti in possesso della necessaria qualificazione esistente e continuano ad applicarsi i criteri per la sua tenuta adottati con decreto ministeriale 20 marzo 2009, n. 60, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 15 giugno 2009, n. 136».

Specifica la circolare del 2016, come l'elenco in questione non sia assimilabile a un albo professionale e non interferisca con altre attività professionali comunque afferenti alla materia dei beni culturali, rimesse alla competenza degli specifici esperti di settore. Peraltro, l'iscrizione a detto elenco non costituirebbe condizione dirimente ai fini dell'affidamento dell'incarico di eseguire le prestazioni professionali in questione, ma per poter esserne affidatari occorre comunque essere in possesso dei requisiti prescritti per l'iscrizione all'elenco stesso.

Note

[1] Si fa riferimento al testo della *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico*, La Valletta, 16 gennaio 1992, nella traduzione pubblicata in Gazzetta Ufficiale, all'atto della ratifica della stessa avvenuto con l. 29 aprile 2015, n. 57 (https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/05/12/15G00069/sg).

[2] Alberto Roccella, *La verifica preventiva dell'interesse archeologico nella normativa vigente*, in «Rivista Trimestrale degli Appalti», 2019, p. 790.

[3] Così Luigi Malnati, Maria Grazia Fichera, Sonia Martone, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2015.

[4] Così Girolamo Sciullo, *Tutela*, in Carla Barbati, Marco Cammelli, Lorenzo Casini, Giuseppe Piperata, Girolamo Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna 2020, pag. 156; v. anche Paolo Carpentieri, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in «Urbanistica e appalti», 2016, p. 1014.

[5] Invero, la verifica preventiva dell'interesse archeologico trova il suo precedente nell'art. 18, del regolamento n. 554/1999,

di attuazione della l. quadro in materia di lavori pubblici, n. 109/1994 che ricomprendeva espressamente tra i documenti componenti il progetto preliminare anche «le indagini geologiche, idrogeologiche e *archeologiche preliminari*».

[6] Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale archeologia, circolare 20 gennaio 2016, n. 1, Disciplina del procedimento di cui all'art. 28, comma 4, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e agli artt. 95 e 96, d.lgs. 14 aprile 2006, n. 163, per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, sia in sede di progetto preliminare che in sede di progetto definitivo ed esecutivo, delle aree prescelte per la localizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico di cui all'annesso Allegato 1.

[7] L'art. 25, c. 2, specifica che «2. Presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo è istituito un apposito elenco, reso accessibile a tutti gli interessati, degli istituti archeologici universitari e dei soggetti in possesso della necessaria qualificazione. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita una rappresentanza dei dipartimenti archeologici universitari, si provvede a disciplinare i criteri per la tenuta di detto elenco, comunque prevedendo modalità di partecipazione di tutti i soggetti interessati. Fino alla data di entrata in vigore di detto decreto, si applica l'articolo 216, comma 7».

[8] Antonella Sau, *La disciplina dei contratti pubblici relativi ai beni culturali tra esigenze di semplificazione e profili di specialità*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2017.

[9] Così anche Paolo Carpentieri, *Le garanzie e la verifica della progettazione. La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, in Maria Alessandra Sandulli (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè, Milano 2008, III, p. 2395.

[10] Alberto Roccella, *La verifica preventiva*... cit., p. 802.

[11] Ibidem, p. 804.

[12] Ibidem, p. 805.

BY-NC-SA

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

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

luisa.papotti@beniculturali.it

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 proceedural innovations, but also a greater integration between the actions of safeguard and the process of territorial transformation. This article retraces some of the pilot exeriences 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 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

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 Soprintendenza 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 permesse, 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 cogenza 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 urbica 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.

BY-NC-SA

La formazione dei professionisti, l'archeologia pubblica e l'archeologia preventiva
Professional training, public archaeology and archaeological risk assessment

GIULIANO VOLPE

Abstract
L'archeologia preventiva ha contribuito non poco a modificare la figura professionale dell'archeologo, che in Italia registra ancora molti ritardi sia nella sua definizione giuridica sia nel suo percorso formativo. Il contributo mette a fuoco due questioni: la formazione universitaria degli archeologi, interrogandosi su quali percorsi possano avviare lo studente verso attività professionali e imprenditoriali aggiornati; il rapporto tra il concetto di "archeologia pubblica" e l'impatto sociale dell'archeologia preventiva.

Archaeological risk assessment in the planning process has contributed to transforming the work of the professional archaeologist, that in Italy is still lagging behind in both its legal position and its educational formation. This contribution brings into focus two questions; the best methods within university courses for providing future entrepreneurial and professional skills; and the relationship between the concept of "public archaeology" and the social impact of archaeological evaluation in the planning process.

Giuliano Volpe, professore ordinario di Metodologie della ricerca archeologica presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università di Bari Aldo Moro; è stato Rettore dell'Università di Foggia (2008-2013), Presidente del Consiglio Superiore per i beni culturali e paesaggistici del MiBACT (2014-2018), Presidente della SAMI-Società degli Archeologi Medievisti Italiani (2012-2018), Presidente della Consulta Universitaria per le Archeologie post-Classiche dal 2018 e della Federazione delle Consulte universitarie di archeologia dal 2019.

giuliano.volpe@uniba.it

L'archeologia preventiva ha contribuito non poco a modificare la figura professionale dell'archeologo, che in Italia registra ancora molti ritardi sia nella sua definizione giuridica sia nel suo percorso formativo. I professionisti hanno troppo spesso dovuto "inventarsi" le competenze per far fronte a nuove professioni, come l'archeologia di emergenza e, ancor di più, l'archeologia preventiva, che richiedono una preparazione metodologica, tecnica e tecnologica che ancora oggi è assai poco garantita dalle Università.
Mentre in Francia, dove l'archeologia preventiva (obbligatoria anche per gli interventi privati) gode di specifiche norme e di fondi dedicati, oltre che di un'organizzazione molto consolidata, è attivo l'INRAP (*Institut national des recherches archéologiques préventives*)[1], istituito nel 2002 in applicazione della legge sull'archeologia preventiva del 2001, in sostituzione dell'AFAN (*Association pour les fouilles archéologiques nationales*), che operava già dal 1973. L'INRAP ha competenze sull'intero territorio nazionale, ha 8 direzioni interregionali e ben 44 centri di ricerca, cura anche la carta archeologica e dà lavoro a migliaia di archeologi (anche a molti stranieri, tra cui tantissimi italiani).
In questo mio breve contributo mi limiterò solo a pochi cenni su due sole questioni: la formazione universitaria e il rapporto tra archeologia preventiva e società alla luce dei principi e dei metodi dell'archeologia pubblica. Tralascio, invece, i temi di contesto generale, così ben delineati da Daniele Manacorda in questo stesso dossier, e anche i problemi specifici, tecnici o normativi, con maggiore competenza qui affrontati da altri.

1. La professione e la formazione archeologica

Gli ultimi cinquant'anni hanno prodotto una vera rivoluzione nell'archeologia italiana, non solo dal punto di vista metodologico, ma anche nella stessa composizione della categoria. Ancora negli anni Sessanta-Settanta del Novecento gli iscritti ai corsi universitari di archeologia si limitavano a poche centinaia e ridottissimo era il numero degli archeologi, operanti essenzialmente nelle Soprintendenze, nelle Università e in pochi altre Istituzioni ed Enti pubblici (CNR, Regioni, Province, Comuni). L'archeologia, allora intesa quasi esclusivamente (tranne che nell'ambito pre-protostorico) come storia dell'arte antica, era un fatto di élite. La libera professione di fatto non esisteva. È stata la diffusione dei grandi cantieri di scavo, soprattutto in ambito urbano, in coincidenza con la "rivoluzione stratigrafica" – anche grazie ai rapporti con il mondo anglosassone, alla nascita dell'archeologia medievale e di vari altri filoni innovativi (l'archeologia urbana, l'archeologia dell'architettura, l'archeologia dei paesaggi, le archeometrie, l'informatica ecc.) – a rendere l'archeologia un fenomeno "di massa": oggi, pur non disponendo di dati certi, gli archeologi in qualche modo attivi nel nostro Paese ammontano a non meno di cinque-seimila unità, di cui solo un migliaio circa variamente impiegati in strutture pubbliche. Negli ultimi due concorsi per funzionari archeologi del MiBACT si è andata registrando una certa flessione, determinata da vari fattori, tra cui l'abbandono di quanti hanno dovuto "scegliere" altre attività lavorative in mancanza di sbocchi certi in campo archeologico: se, infatti, al concorso del 2008 parteciparono 5.550 candidati, al concorso del 2016 il numero è sceso a 3.286. È bene precisare che si tratta di archeologi dotati di un titolo universitario di terzo livello. Sul mercato professionale operano anche archeologi meno titolati, per cui il numero complessivo è di gran lunga maggiore. L'unica ricerca dedicata recentemente alla condizione del lavoro archeologico, *Discovering Archaeologists of Europe*[2], condotta a livello europeo, ha stimato un numero di circa 4.500 unità attive in Italia (dati 2012-2013). Siamo, insomma, in presenza di numeri ragguardevoli. Nel nostro Paese, però, la figura dell'archeologo professionista si è andata formando sul campo, fino a oggi quasi senza un minimo di regolamentazione. La battaglia per l'Albo degli Archeologi ha avuto inizio molti decenni fa, appunto a partire dagli anni Settanta: nell'ormai lontano febbraio 1991 fu anche depositata ufficialmente alla Camera la prima proposta di legge per l'istituzione degli albi degli archeologi, storici dell'arte, archivisti e bibliotecari e se ne parlò diffusamente, insieme a molti altri temi, in una famosa tavola rotonda del 1992, dal titolo eloquente: *La Laurea non fa l'archeologo*. Solo nel 2014, grazie all'approvazione da parte del Parlamento della legge 110[3], si è finalmente introdotta una modifica al Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (che prima non faceva alcun cenno alle figure professionali), introducendo l'art. 9 bis che contiene l'indicazione di una serie di professionisti dei beni culturali, privi di Albo professionale, tra cui gli archeologi, e prevede la creazione di elenchi nazionali di professionisti presso il MiBACT, la cui tenuta è affidata allo stesso Ministero, che cura, di concerto con il MUR e le associazioni professionali, la definizione dei requisiti di idoneità. Solo da poco è stato emanato il decreto ministeriale[4] con l'indicazione di tali requisiti, distinti in tre fasce a seconda dei titoli accademici posseduti e dell'esperienza acquisita, e sono in corso di istituzione gli elenchi.

È stato, dunque, solo in questi ultimi decenni che la figura dell'archeologo professionista è andata acquisendo una prima definizione, pur essendo ancora lontani dal disporre di necessarie garanzie lavorative, retributive, previdenziali. Il mercato è, infatti, assai deregolato, quasi una "giungla", e mancano anche procedure e standard qualitativi, per cui anche la pur legittima concorrenza si effettua quasi solo sulle tariffe ridotte, oltre che sulla base dei più o meno buoni rapporti personali, "fiduciari", con i funzionari della tutela: non è un caso che persista ancora nel linguaggio ministeriale la categoria dei cosiddetti "collaboratori esterni". Non mancano situazioni al limite del conflitto di interesse tra azione di controllo e gestione: la direzione scientifica degli scavi o delle ricognizioni resta prerogativa del funzionario della Soprintendenza, nonostante la sua presenza sul cantiere sia occasionale, mentre le operazioni sul campo sono condotte dal professionista "di fiducia", inevitabilmente posto in una condizione subalterna, pur essendo il professionista retribuito dal committente dell'opera. Ovviamente ci sono anche le eccezioni positive, legate, però, solo alla sensibilità e alla correttezza del singolo funzionario o soprintendente in assenza di reali garanzie e di norme precise.

Ma come e dove si formano gli archeologi impegnati nelle attività di archeologia preventiva, per svolgere le quali sono richiesti titoli universitari di terzo livello (Scuola di Specializzazione in Archeologia o Dottorato di ricerca), necessari per apporre la firma nella Valutazione di Impatto Archeologico (VIArch)?

Le Università italiane si sono variamente attivate per far fronte a tali esigenze, ma ancora in maniera non pienamente soddisfacente e sostanzialmente disorganica: basti pensare al vero caos che regna nell'ambito della formazione di terzo livello, con ben venti Scuole di Specializzazione in Archeologia (e circa cinquecento posti messi a concorso ogni anno) e numerosi Dottorati di Ricerca, mediamente generalisti (e tutt'altro che interdisciplinari), attivi nelle singole sedi universitarie, e un numero indefinito di Master di I e II livello, annuali o biennali. A una riduzione delle occasioni di lavoro ha corrisposto, cioè, una ipertrofica offerta formativa, che ha portato a un eccessivo allungamento del percorso con accumuli di titoli di dottorato, specializzazione, perfezionamento, master. A complicare una situazione già fin troppo articolata, è giunta l'istituzione della Scuola del Patrimonio della Fondazione Scuola Beni e attività culturali del MiBACT, che ha attivato selezionatissimi corsi di quarto livello (per la verità di elevata qualità e con approccio

multidisciplinare), destinati a dottori di ricerca, la cui utilità è tutta da dimostrare. La funzione di tale Scuola dovrebbe invece essere orientata, a mio parere, alla formazione in ingresso (e possibilmente anche al reclutamento) e alla formazione permanente del personale del Ministero, proprio per integrare e indirizzare la formazione verso quelle competenze necessarie per svolgere al meglio oggi il delicato lavoro di funzionario o di dirigente dei beni culturali.

Per quel che riguarda il primo (laurea triennale) e il secondo (laurea magistrale) livello universitario, dopo l'introduzione del sistema 3+2, possiamo indicare luci e ombre: le ombre sono state prodotte soprattutto dalla cattiva applicazione della riforma, in particolare nella sua prima fase: corsi dai titoli e dai percorsi fantasiosi, eccesso di frammentazione degli insegnamenti, una concezione ragionieristica dello studio misurato in ore e minuti; le non poche luci, però, riguardano innanzitutto la nascita di specifiche lauree in archeologia distinte da quelle genericamente in "lettere", l'inserimento di discipline di ambito scientifico e tecnologico e di attività professionalizzanti prima nella maggior parte dei casi estranee ai vecchi corsi di laurea, il riconoscimento delle attività sul campo e in laboratorio, degli stage e dei tirocini. Oggi il mondo della formazione universitaria, a un ventennio dalle riforme, avrebbe bisogno di un profondo ripensamento nel campo dei beni culturali, ponendo definitivamente fine alla formazione di professionalità improbabili, rendendo più omogenei a livello nazionale i percorsi formativi, eliminando l'eccesso di frammentazione e di duplicazione non solo di corsi di studio di primo e secondo livello, ma anche e soprattutto delle Scuole di Specializzazione e dei Dottorati.

Sarebbe opportuno garantire una solida formazione di base nel triennio, seguita da una più coerente e omogenea fase di approfondimento disciplinare in archeologia nella Laurea Magistrale, con significative esperienze all'estero, attività sul campo e in laboratorio, stage e tirocini e con un ampio spazio riservato alla preparazione della tesi di laurea magistrale. Servirebbe soprattutto una profonda riforma delle Scuole di Specializzazione (unico pezzo dell'offerta formativa universitaria rimasta fuori dai sistemi di accreditamento e valutazione, che si spera, però, siano meno burocratici e più attenti alla qualità effettiva), da ridurre nel numero e qualificare nei contenuti, stabilendo standard omogenei nazionali e sistemi di accreditamento e valutazione, con docenti di alto profilo, eventualmente anche grazie ad accordi inter-ateneo. Solo così le Scuole potrebbero diventare i veri luoghi dell'alta formazione dei professionisti del patrimonio culturale, non solo con solide competenze disciplinari settoriali, ma anche e soprattutto con impostazioni interdisciplinari e con l'acquisizione di capacità nel campo della gestione, progettazione, pianificazione, comunicazione. Molte Scuole (e anche alcuni corsi di laurea magistrale) hanno attivato negli ultimi anni insegnamenti di *Archeologia preventiva*, *Archeologia professionale*, *Archeologia pubblica*, ma si tratta di iniziative singole. Analoga riforma è necessaria per i Dottorati di Ricerca: è al momento allo studio un nuovo decreto ministeriale per la riforma del terzo livello universitario, che si spera possa risolvere alcune delle criticità qui indicate.

Un passo in avanti decisivo si potrà effettuare quando (e se) si darà vita ai cosiddetti "policlinici del patrimonio culturale", per i quali è stata proposta la denominazione di "UnITe PC" (Unità Integrate Territoriali per il Patrimonio Culturale) in un documento elaborato da una commissione interministeriale costituita dal Consiglio Universitario Nazionale del MUR e dal Consiglio Superiore Beni Culturali e Paesaggistici del MiBACT, che il 12 luglio 2017 si sono riuniti in una seduta congiunta con i due ministri. Tale commissione ha fornito le linee di indirizzo per una revisione dei percorsi formativi universitari nel campo dei Beni culturali, partendo, finalmente, dalla definizione dei profili professionali da formare nel primo, secondo e terzo livello[5]. Nel dicembre 2020 è stato sottoscritto un protocollo tra MUR e MiBACT che prevede, tra le varie forme di collaborazione, la sperimentazione di tali unità miste tra università e istituti del MiBACT, che potranno non solo favorire una collaborazione sistematica tra docenti, ricercatori, tecnici, funzionari, soprintendenti, ma anche la condivisione di laboratori, biblioteche, strumentazioni, e soprattutto l'integrazione di competenze e di professionalità che potrebbero garantire risultati positivi nella ricerca, nella tutela, nella comunicazione, nella valorizzazione, a tutto vantaggio in particolare degli studenti, cioè dei futuri funzionari o liberi professionisti, che svolgerebbero la propria attività formativa collaborando concretamente alle attività del MiBACT. Si potranno, così, elaborare precisi progetti comuni (ad es. attività di classificazione, schedature, studio di materiali, ricognizioni territoriali, carte archeologiche, scavi, allestimenti museali, mostre, sistemazione di archivi, progetti di digitalizzazione, ecc.). Saranno in particolare le Scuole di Specializzazione e i Dottorati di Ricerca a costituire il ponte tra i due ministeri e il mondo delle professioni. Le Scuole, come i Dottorati, dovrebbero avere una durata triennale (anche per rilasciare un titolo valido a livello internazionale equiparabile al PhD) e prevedere un impiego degli specializzandi/dottorandi, con borse/contratti di lavoro, nelle strutture centrali e periferiche del MiBACT e magari anche nei musei e nei vari luoghi della cultura di Regioni e Comuni (che potrebbero erogare specifiche borse). Insomma, esattamente come accade nel mondo sanitario, dove i futuri medici e infermieri svolgono parte della loro formazione operando nelle corsie ospedaliere, nei laboratori e nelle sale operatorie, anche i futuri archeologi dovrebbero formarsi lavorando nei luoghi in cui si svolgono sul campo le principali operazioni di ricerca e tutela del patrimonio archeologico, tra cui anche l'archeologia preventiva. In tal modo si porrebbe rimedio anche a uno dei principali limiti dell'attuale formazione dei futuri professionisti dell'archeologia e degli stessi funzionai del MiBACT, e cioè proprio l'eccessiva separazione tra mondo della formazione e mondo del lavoro e delle professioni.

2. Archeologia preventiva e archeologia pubblica

C'è però un altro tema da abbordare o, almeno, da citare: qual è l'impatto sociale dell'archeologia preventiva, o, meglio, qual è la percezione che ampi settori della società hanno dell'archeologia preventiva? Non sfugge che siano in tanti a considerare la conoscenza e la tutela del patrimonio archeologico quasi come un impedimento allo sviluppo economico, a causa degli ostacoli, dei ritardi, dei costi e dei mille altri problemi che pongono in occasione della costruzione di infrastrutture e di trasformazioni del territorio. È una percezione certamente sbagliata, ma con la quale gli archeologi devono fare i conti, riflettendo su certi atteggiamenti burocratici e anche, a volte – dobbiamo ammetterlo – incomprensibilmente autoritari, spesso anche a causa di decisioni fortemente soggettive, quando non arbitrarie, e su certe improprie "esagerazioni", non sempre giustificate dalla legittima e assolutamente necessaria azione di conoscenza e tutela del patrimonio archeologico. Così anche nei confronti dell'archeologia preventiva si registrano malumori, critiche, aperte opposizioni, tanto che non manca chi vorrebbe eliminarla del tutto: invece di essere considerata uno strumento prezioso anche per chi deve realizzare un'opera, perché evita (o limita al massimo) gli imprevisti, il blocco dei lavori, l'allungamento dei tempi e il rialzo dei costi dovuti alle varianti progettuali, viene al contrario considerata un fastidio, una sorta di "tangente" da pagare ai "feticisti del muretto", ai "fanatici del coccio", ai "talebani della tutela". Escludendo i cementificatori, gli speculatori e i distruttori di beni culturali, che forse mai nessuno potrà convincere a cambiare atteggiamento, bisogna chiedersi perché anche in ambienti favorevoli della società prevalga un'idea negativa di una prassi nata sì per proteggere e conoscere il patrimonio, ma anche e soprattutto per rendere compatibili la tutela con le necessità di modernizzazione del Paese e la realizzazione di utili infrastrutture. Una spiegazione può essere cercata nella prevalenza (sia pur mitigata o occultata) ancora oggi di una visione "proprietaria" del patrimonio archeologico, per cui gli specialisti (professori, funzionari, soprintendenti, professionisti) non sono visti come gli addetti a una delicata e preziosa funzione pubblica di conoscenza, tutela e valorizzazione ma come dei fastidiosi "avversari", con cui è difficile dialogare, perché incapaci di comprendere le altre ragioni, oltre quelle dell'archeologia. Sta a noi, dunque, contribuire al ribaltamento di questa spiacevole immagine, modificando la percezione diffusa del patrimonio culturale da "problema" a grande "risorsa" per il Paese e per il suo sviluppo.

Se la *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* (La Valletta, 1992), ratificata dal nostro Parlamento nel 2015[6], ha indubbiamente rappresentato un decisivo passo in avanti nella tutela e valorizzazione del patrimonio archeologico e nell'affermazione della professione degli archeologi, oggi – all'indomani della ratifica da parte del Parlamento, dopo ben quindici anni dalla sua presentazione e a sette anni dalla sottoscrizione da parte del Governo italiano, della *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*[7] – si dovrebbero rivedere gli approcci, a volte eccessivamente autoreferenziali, costruendo ponti con la società e stabilendo alleanze con quei settori più sensibili ai temi della protezione del patrimonio. In particolare agli specialisti è ora richiesto un nuovo e più impegnativo ruolo sociale nel dialogo con le cosiddette "comunità di patrimonio", «un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future» (art. 2). La Convenzione di Faro, infatti, ribalta il punto di vista tradizionale: non più solo quello degli specialisti, dei professori e dei funzionari della tutela, ma anche quello delle comunità locali, dei cittadini, degli utenti, sottolineando il valore della partecipazione democratica della cittadinanza nei «processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio» (art. 8). L'archeologia e l'intero patrimonio culturale dovrebbero essere curati, tutelati e valorizzati non tanto per il loro "valore in sé", come si è sempre ritenuto, ma per l'apporto che offrono alla crescita della conoscenza, allo sviluppo socio-culturale ed economico, al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Ecco perché oggi sarebbe necessario ispirare anche l'archeologia preventiva ai principi dell'archeologia pubblica, non solo per quel che riguarda la comunicazione, la divulgazione dei risultati delle ricerche ai diversi pubblici e la libera circolazione delle immagini e dei dati (al momento quasi del tutto inediti e spesso inaccessibili), o la sperimentazione di forme di partecipazione e di coinvolgimento delle comunità locali, ma anche e soprattutto nella valutazione dell'impatto sociale e economico – oltre che culturale – che ogni progetto di archeologia preventiva produce.

Solo, così, anche i disagi che indubbiamente la ricerca archeologica comporta potranno essere non solo tollerati, ma anche ritenuti necessari da settori sempre più ampi della società.

Nota bibliografica

I temi qui affrontati sono stati da me trattati in varie altre sedi; si vedano in particolare:

Giuliano Volpe, *Le proposte per la professione dell'archeologo*, in *L'Italia dei beni Culturali. La formazione senza lavoro, il lavoro senza formazione*, Atti del Convegno (Roma 27.9.2012), Annali dell'Associazione Bianchi Bandinelli, 23, Iacobelli Editore, Roma 2014, pp. 199-203.

Id., *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali e il paesaggio*, Mondadori Electa, Milano 2015.

Id., *Per i "Policlinici dei beni culturali e del paesaggio"" e per la "Scuola Nazionale del Patrimonio"* in «Ananke», 76, 2015, pp. 42-45.

Id., *Un Patrimonio italiano. Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, Novara 2016.

Id., *Per un'archeologia al futuro: globale, pubblica, partecipata (e anche un po' più coraggiosa)*, in Daniele Malfitana (a cura di),

Archeologia quo vadis? Riflessioni metodologiche sul futuro di una disciplina, Atti del Workshop Internazionale (Catania, 18-19 Gennaio 2018), CNR, Catania 2018, pp. 21-37 (si vedano anche i vari altri contributi di altri autori in questo volume).

Id., *Il bene nostro. Un impegno per il patrimonio culturale*, Edipuglia, Bari 2019.

Id., *Archeologia pubblica. Metodi, tecniche, esperienze*, Carocci, Roma 2020.

Si vedano inoltre:

Gian Pietro Brogiolo, *Università e gestione del patrimonio archeologico in un Paese a "tutela regolamentata"*, in «European Journal of Post-Classical Archaeologies», 3, 2013, pp. 281-284.

Gian Pietro Brogiolo, Alexandra Chavarría Arnau, *Archaeology for local communities in Northern Italy: experiences of participatory research in an adverse legal framework*, in «European Journal of Post-Classical Archaeologies», 9, 2019, pp. 101-122.

Patrizia Dragoni, Mara Cerquetti (a cura di), *L'archeologia pubblica prima e dopo l'archeologia pubblica*, suppl. 9 a «Il Capitale Culturale», EUM, Macerata 2019.

Pierluigi Feliciati (a cura di), *La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia*, Atti del convegno di studi in occasione del 5° anno della rivista (Macerata, 5-6 novembre 2015), suppl. 5 a «Il Capitale Culturale», EUM, Macerata 2016.

Paolo Güll, *Archeologia preventiva. Il Codice appalti e la gestione del rischio archeologico*, Dario Flaccovio Editore, Palermo 2015.

Daniele Manacorda, *Lezioni di archeologia*, Laterza, Roma-Bari 2008.

Id., *L'Italia agli italiani. Istruzioni e ostruzioni per il patrimonio culturale*, Edipuglia, Bari 2014.

Id., *I beni culturali tra ricerca tutela, valorizzazione e gestione*, in Amedeo Bellini, Pietro Petraroia, Adele Robbiati Bianchi (a cura di), *Individuazione e tutela dei beni culturali: problemi di etica, diritto ed economia,* Atti del Convegno, Milano, Istituto Lombardo di Scienze e lettere (7 aprile 2016), Milano 2018, pp. 41-56.

Id., *Il patrimonio culturale tra politica e società*, in «DigitCult. Scientific Journal on Digital Cultures», 3, 3, 2018, pp. 21-40.

Katharina Möller, *Will they or won't they? Herman heritage laws, public participation and the Faro Convention*, in «European Journal of Post-Classical Archaeologies», 9, 2019, pp. 199-217.

Alessandro Pintucci, Elisa Cella (a cura di), *Discovering the Archaeologists of Italy, 2012-14,* Confederazione Italiana Archeologi, Roma 2014.

Note

[1] https://www.inrap.fr/.

[2] http://www.discovering-archaeologists.eu/; https://www.archeologi-italiani.it/index.php?option=com_content&view=article&id=701&Itemid=362.

[3] Legge 25 giugno 2014, n. 110.

[4] DM 244, 20.5:2019: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_1031915943.html.

[5] https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1522755766034_Relazione_CSBCP-CUN.pdf.

[6] L. 29 aprile 2015, n. 57: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-05-12&atto.codiceRedazionale=15G00069.

[7] http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf.

BY-NC-SA

Archeologia preventiva e comunicazione: un'occasione mancata?

Archeological risk assessment and communication: a lost chance?

ANDREA AUGENTI

Andrea Augenti, professore ordinario di Archeologia cristiana e medievale, Università degli Studi di Bologna, Dipartimento di Storia Culture Civiltà; coordinatore del Corso di Dottorato in Scienze storiche e archeologiche, memoria, civiltà e patrimonio.

andrea.augenti@unibo.it

Abstract

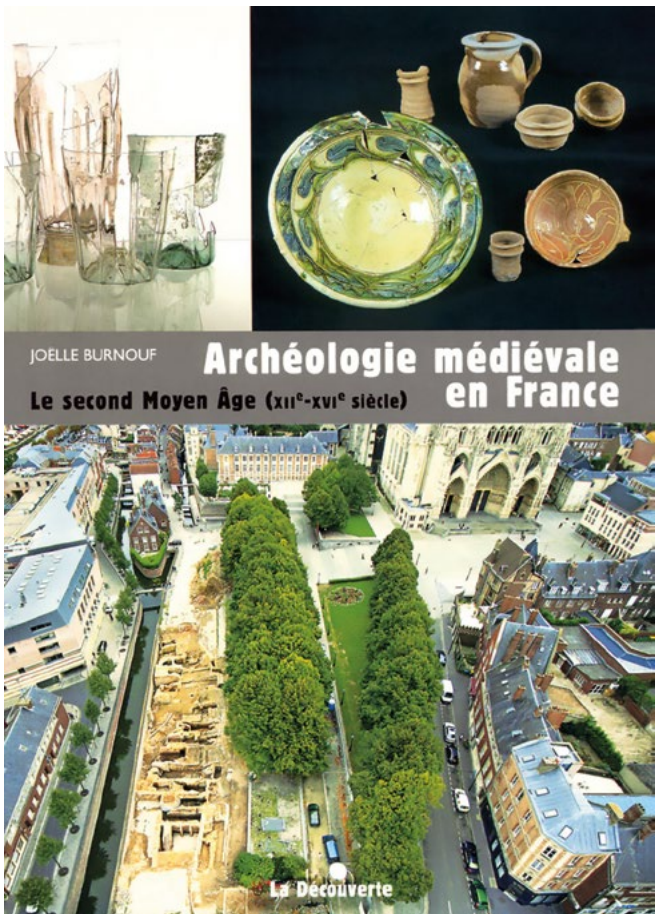
Il saggio, muovendo dall'esperienza francese, sottolinea l'importanza della tempestiva pubblicazione degli scavi, in particolare quelli d'emergenza e preventivi, al fine di restituire quadri interpretativi territoriali d'insieme e aumentare la consapevolezza collettiva del ruolo sociale dell'archeologia.

This article, taking the cue from the French experience, underlines the importance of the rapid pubblication of excavations, in particular from rescue archaeology, in order to provide a complete interpretative territorial map and to increase the collective knowledge of the social role of archaeology.

Dichiaro subito le mie intenzioni: questo intervento sarà molto conciso, forse un po' polemico, ma in realtà fortemente propositivo. Inizio prendendo le mosse dalle ultime righe del contributo in apertura di Daniele Manacorda, quelle in cui giustamente si sottolinea la necessità di fare seguire a tutte le indagini di archeologia preventiva il passaggio della pubblicazione dei dati.

Rispetto a questo tema, ho ben presenti le pubblicazioni di ambito francese; e in particolare quelle finanziate dall'INRAP (*Institut national de recherches archéologiques préventives*), e spesso dovute alla firma di Jean-Paul Demoule, o altrimenti alla sua forte spinta propulsiva. Sto parlando, ad esempio, di un volume dal titolo molto significativo: *On a retrouvé l'histoire de France. Comment l'archéologie raconte notre passé* (Laffont, Paris 2012). Nell'introduzione, Demoule parla di una "rivoluzione silenziosa": quella dovuta, appunto, alle novità apportate alla conoscenza storica da vent'anni di indagini di archeologia preventiva. Il tentativo è quello di ricostruire un quadro d'insieme, una storia archeologica su scala nazionale: un tentativo ambizioso, senz'altro – eppure legittimo, e direi molto ben riuscito.

Ma questo libro non è il solo. Mi riferisco anche ad altre opere, come ad esempio il manuale *Archéologie du Moyen Âge*, di Joëlle Burnouf e Isabelle Catteddu (Ouest-France, Rennes 2015), e i suoi approfondimenti *Archéologie médiévale en France. La premier Moyen Âge (V^{e}-XI^{e} siécle)*, di Isabelle Catteddu (La Découverte, Paris 2009) e *Archéologie médiévale en France. Le second Moyen Âge (XII^{e}-XVI^{e} siécle)*, di Joëlle Burnouf (La Découverte, Paris 2008). Si tratta di libri completamente diversi rispetto a quello di Demoule: sono strumenti che raccontano lo stato dell'arte di una disciplina ben definita – l'archeologia medievale –, concepiti e confezionati in base ai risultati delle indagini di archeologia preventiva, lasciando ampio spazio alle immagini. Sono, per così dire, una interessante via di mezzo tra testi utili agli addetti ai lavori e libri di alta divulgazione scientifica.



Lo sforzo ancora più ambizioso in questa stessa direzione ha addirittura un respiro continentale, e si articola su una lunghissima diacronia: mi riferisco a J.-P. Demoule (dir.), *L'Europe. Un continent redécouvert par l'archéologie*, (Gallimard, Paris 2009). L'impianto del volume è simile a quelli appena citati, e a pagina 2 del testo si legge: «Cet ouvrage [...] s'inscrit dans la politique de diffusion des résultats de la recherche de l'Institut national de recherches archéologiques préventives».

Non voglio andare oltre con le citazioni, e non voglio neanche dare l'impressione di inclinare verso una esterofilia (sul versante francese) che proprio non è la mia cifra. Se chiamo in causa queste pubblicazioni è solo per sottolineare un aspetto che a me sembra davvero centrale: quello della comunicazione legata all'archeologia preventiva, e più in generale alla pratica dell'archeologia. Un tema su cui, in Italia, si riflette a mio giudizio troppo poco, o quasi per niente.

Questi volumi pubblicati in Francia ci mettono – per contrasto, e in modo piuttosto brutale – davanti a una mancanza del nostro panorama nazionale. A fronte di una intensa attività svolta negli ultimi decenni, spesso caratterizzata da un alto livello qualitativo, nel nostro paese non si registra un adeguato impegno sul versante della diffusione dei dati. E quando parlo di diffusione, intendo una possibilità di condividere e diffondere le informazioni articolata su più livelli, e – almeno potenzialmente – su più registri. Dietro le pubblicazioni francesi io vedo una forte volontà di contestualizzare i nuovi dati in un quadro più generale, e soprattutto vedo un'idea forte di archeologia come metodo di indagine storica. E poi colgo, assieme a questo, l'intenzione di raggiungere un pubblico più vasto, non solo quello degli addetti ai lavori. Il tutto senza derogare sulla qualità dell'informazione e sulla scientificità del dato; ma al tempo stesso la partita viene giocata utilizzando al meglio le tecniche di documentazione che ora ci offrono le nuove tecnologie, anche per generare immagini molto eloquenti e dal forte impatto sul lettore (fotomosaici, ricostruzioni 3D e altro ancora).

Possiamo dire che la situazione sia la stessa anche in Italia? Direi proprio di no. Manca, evidentemente, un'efficace cabina di regia che indichi quanto siano da considerare centrali questi concetti, e che si adoperi affinché si insista adeguatamente nel perseguirli[1]; e manca l'idea di mettere a frutto il grande lavoro fatto nel campo dell'archeologia preventiva in chiave di una più ampia ricostruzione storica, a livello locale (microregionale, regionale) così come su scala nazionale. L'esito finale è che i risultati dell'archeologia preventiva non si vedono, o al meglio li vedono soltanto gli addetti ai lavori. E questo non è un bene: l'archeologia del nostro paese ha potenzialità enormi, da sempre, ma queste potenzialità continuano a cozzare contro una percezione generalizzata, anzi ormai metabolizzata, per cui la pubblicazione di uno scavo

o è una edizione-fiume, o non ha diritto di esistere (e quindi, molto più spesso, non vede la luce); e per cui la divulgazione di livello medio e alto viene sentita come un'attività marginale, se non di serie B o addirittura dannosa.
E così, restiamo ben saldi nell'idea che la pubblicazione di ogni scavo debba essere la canonica *editio maior*, e non esistono alternative. Ormai 35 anni fa Andrea Carandini, con i tre massicci volumi dedicati agli scavi della villa di Settefinestre, ha stabilito lo standard della più esaustiva forma di pubblicazione di un'indagine di archeologia stratigrafica, comprensiva di ogni dettaglio. Certo, quello è probabilmente il modo più adeguato di diffondere tutte le informazioni possibili raccolte in un cantiere di scavo. Ma è passato molto tempo da allora, e dovremmo seriamente cominciare a esplorare modalità ulteriori (anche non necessariamente alternative) da affiancare a quello standard ottimale di pubblicazione[2].
In questo, mi sentirei di accogliere la proposta che Martin Carver fa rispetto allo scavo, e più in generale a tutta l'archeologia sul campo, trasferendola sul piano della comunicazione. Per Carver è necessario e salutare smettere di confinarsi ciecamente dentro al dogma (ad esempio, il dogma dello scavo stratigrafico visto come l'unico metodo indiscutibile) per passare invece verso il *design*, cioè la progettualità, e la flessibilità (esistono anche altri possibili approcci al terreno, comunque efficaci, da valutare di volta in volta a seconda del sito in questione)[3]. Ecco, lo stesso indirizzo, la stessa attitudine di pensiero dovrebbe investire il campo della comunicazione e della divulgazione dei dati. Progettualità e flessibilità: non solo immani e definitive edizioni di scavo pensate esclusivamente per gli addetti ai lavori, ma anche pubblicazioni più agili (e quindi anche più tempestive), rivolte a registri differenti di lettori. Strumenti di comunicazione su larga scala che rendano conto quasi in tempo reale di ciò che si sta facendo, dei risultati raggiunti, e di quante e quali siano le possibilità che offre l'archeologia di affinare la nostra conoscenza del passato, a volte addirittura di rivoluzionarla. In altre parole: occorre iniziare ad elaborare modi nuovi, più immediati ed efficaci di raccontare a un pubblico sempre più ampio le imprese dell'archeologia e dell'archeologia preventiva. Occorre una riflessione mirata, efficace e coordinata a questo proposito, da parte di tutti gli attori in gioco. Altrimenti perderemo (forse stiamo già perdendo) un'occasione unica: quella di riscrivere, per tutti, la storia del nostro paese grazie all'archeologia.

Note

[1] Questo rientrerebbe tra i compiti dell'Istituto Centrale di Archeologia, come si legge nel suo sito web: «[L'Istituto] formula standard di qualità per l'editoria archeologica, digitale e cartacea» (http://www.ic_archeo.beniculturali.it/it/142/missione).

[2] A questo proposito è il caso di segnalare l'esperienza dello scavo della *Crypta Balbi*, a Roma, diretto da Daniele Manacorda. La pubblicazione di quel progetto, volta a dare conto dei risultati dello scavo per gradi, accompagnando lo svolgersi dei lavori e focalizzandosi di volta in volta su contesti specifici o su singole fasi, va vista senz'altro come un tentativo di proporre una alternativa alla pubblicazione esaustiva a scavo finito. Ai volumi sulle stratigrafie e i materiali (in tutto cinque, comparsi tra il 1981 e il 1990) lo stesso Manacorda ha poi affiancato un testo riassuntivo di alta divulgazione scientifica, ma al tempo stesso rivolto anche ad un pubblico più vasto: *Crypta Balbi: archeologia e storia di un paesaggio urbano*, Electa, Milano 2001. Sottolinerei però che questo impianto di pubblicazione non sembra essersi imposto come un modello nel nostro paese.

[3] Martin Carver, *Making Archaeology Happen. Design versus Dogma*, Left Coast Press, Walnut Creek, 2011, pp. 11-58.

BY-NC-SA