

Campi contigui del sapere

il mondo dell'archeologia

L'archeologia preventiva *deve attendere!*

Il processo di attuazione dell'interesse archeologico nella normativa sulle opere pubbliche

La verifica archeologica preventiva si prefigge lo scopo di accertare "in anticipo" l'esistenza di beni archeologici nel sottosuolo di un'opera pubblica, al fine di evitare il blocco dei cantieri, protratto a volte per lungo tempo, laddove le attività di scavo mettono fortuitamente in luce le vestigia del passato, con un risparmio notevole sui costi e una maggiore tutela del patrimonio archeologico altrimenti ignoto.

I temi della tutela e della conservazione del patrimonio archeologico in Italia, unitamente alla necessità della prevenzione, nonché all'efficacia e alla tempestività d'intervento, sono emersi di recente con repentino vigore a causa delle polemiche sollevate in concomitanza alla realizzazione di opere pubbliche nei cui cantieri, condotti in ambito urbano, è avvenuta la scoperta fortuita di reperti archeologici.

Le vestigia romane e barocche venute alla luce con la realizzazione dei parcheggi interrati nella seicentesca piazza di S. Carlo e nella piazza Vittorio Veneto a Torino, dopo la necessaria attività documentale di rilievo e di ripresa fotografica, sono state prontamente rimosse e la parziale demolizione dei reperti archeologici è avvenuta con l'autorizzazione della Direzione regionale ai Beni Culturali, previo nulla osta della Direzione generale ai Beni Archeologici del Ministero "informata sullo stato delle vestigia dalle competenti

Soprintendenze e da un'indagine storica delle aree, commissionata dal Comune al Politecnico di Torino".

È stato lo stesso Ministro per i Beni e le Attività Culturali ad intervenire nel merito dando mandato alla Direzione Generale per i Beni Archeologici di predisporre un dettagliato rapporto sul caso, prospettando anche l'apposita costituzione di un comitato di settore come strumento predisposto ad affrontare efficacemente situazioni analoghe. Il dibattito conseguente ha travalicato i limiti del caso specifico ed ha assunto toni ed aspetti di carattere generale nel momento in cui, d'intesa con il Ministro per le Infrastrutture, è stata predisposta la proposta al Consiglio dei Ministri - passata poi alla discussione in Parlamento - di un provvedimento di "archeologia preventiva" rivolto ai grandi lavori al fine di verificare la presenza di reperti archeologici sul territorio prima dell'apertura dei cantieri, così da poter



1

2

... un tempo esiste, ed è il passato, solo il passato.

*Non c'è il presente (...)
il presente (...) è la schiuma
che arriva alla spiaggia sulla cresta
dell'onda, il passato è tutto il mare
che muove quell'onda.*

José Saramago



3

scegliere, caso per caso, specifici tracciati e/o modalità di scavi ed evitare danni e distruzione di beni culturali.

È evidente che l'attenzione e la preoccupazione del Ministero delle Infrastrutture era principalmente rivolta ai possibili rischi derivanti dall'elevata probabilità di intercettare beni archeologici non preventivati, con conseguenti e gravi ripercussioni sui tempi e sui costi dei lavori: basti pensare alle opere occorrenti per la realizzazione del Ponte sullo Stretto che interesserebbero ampie aree delle coste calabresi e siciliane ad elevato "rischio archeologico".

Il 24 maggio 2005 il Senato approva l'emendamento di Maurizio Eufemi inserito nel decreto legge 63/2005 sulla coesione territoriale che introduce la valutazione archeologica preventiva, per le opere grandi e piccole, in anticipo rispetto alle norme sulla gestione preventiva dei beni archeologici contenute nel decreto sul General Contractor e pure previste nella bozza del nuovo Regolamento Appalti. Sulla G.U. n. 146 del 25 giugno 2005 è pubblicata la legge n. 109/2005 di conversione del decreto legge n. 63/2005 che introduce, tra l'altro, all'art. 2 ter - 2 quinquies l'obbligo di verifica preventiva dell'interesse archeologico nelle aree destinate ad opere pubbliche, vale a dire le norme che disciplinano le indagini archeologiche da eseguirsi per l'approvazione dei progetti di lavori pubblici,



a ciò si aggiunge l'art. 95 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) sulla verifica preventiva dell'interesse archeologico in sede di progetto preliminare. La procedura regolamentata dagli artt. 2 ter e 2 quater della Legge n. 109/2005 è in sostanza la diretta conseguenza ed

evoluzione di quanto già la legislazione vigente prevedeva in materia di interesse archeologico e ne specifica in ulteriore dettaglio le modalità attuative. Difatti, da una parte, il D.P.R. n. 554/99 (Regolamento di attuazione della Legge Merloni) all'art. 18, comma 1, lett. d, prescrive le indagini archeologiche preliminari a corredo del progetto preliminare e, dall'altra, il



1. 2. 3. Lecce. Lavori di sistemazione dell'area archeologica di piazzetta Sigismondo Castromediano. Progetto realizzato all'interno dell'APQ "Beni e Attività Culturali" - Regione Puglia.
4. 5. 6. Lecce. Piazzetta Chiesa greca, Corte dei Mesagnesi e via San Benedetto. Cantiere di scavo archeologico all'interno del Progetto di riqualificazione ambientale nel centro storico. POR Regione Puglia, Misura 5.1.

Campi contigui del sapere

D.Lgs n. 42/2004 (Codice dei beni culturali) agli artt. 21 e 29 stabilisce rispettivamente la necessità dell'autorizzazione da parte della Soprintendenza per le opere che ricadono in aree oggetto di interesse archeologico, e la facoltà di quest'ultima di richiedere, in via preventiva, la realizzazione di saggi archeologici e all'art. 28, comma 4, "in caso

di realizzazione di lavori pubblici ricadenti in aree di interesse archeologico l'esecuzione di saggi archeologici preventivi sulle aree medesime a spese del committente". La metodologia dell'archeologia preventiva consente alle Soprintendenze territorialmente competenti di verificare l'eventuale esistenza di un "interesse archeologico nelle aree

oggetto di progettazione" dell'opera pubblica. Difatti, le stazioni appaltanti trasmettono alle Soprintendenze, prima dell'approvazione, copia della progettazione preliminare comprensiva di 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". Tale documentazione è raccolta, elaborata e validata da esperti in archeologia ovvero dai Dipartimenti archeologici delle Università, o dai soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o dottori di ricerca in archeologia, iscritti in apposito elenco presso il MiBAC, a cui spetta, pertanto, il compito di predisporre le prime fasi di messa in atto della procedura di verifica preventiva.

È cura della Soprintendenza, quindi, decidere in merito alle azioni da intraprendere successivamente che possono concretizzarsi in un nulla-osta già nella fase istruttoria oppure, qualora sulla scorta della documentazione trasmessa si dovesse ravvisare "l'esistenza di un interesse archeologico", nella "sottoposizione dell'intervento alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico", che costituisce un livello di progressivo approfondimento dell'indagine con



7.8.9. Reggio Calabria. Lavori di riqualificazione dell'area archeologica della Tomba ellenistica di via Triepi: un caso di archeologia in ambito urbano "in via di sistemazione" al pari dei lavori in piazza Italia.





verifica o di dichiarazione dell'interesse culturale ai sensi degli articoli 12 e 13 del codice dei beni culturali e del paesaggio". In sostanza la Viar si applica a tutte le opere pubbliche e quindi sia le opere, piccole e grandi, della Merloni e sia le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di

esecuzione di carotaggi, prospezioni geofisiche, geochimiche e "saggi archeologici tali da assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori" per quanto riguarda la prima fase integrativa della progettazione preliminare, ed esecuzione di "sondaggi e di scavi anche in estensione" per quanto riguarda invece la seconda fase "integrativa della progettazione definitiva ed esecutiva".

Obiettivo generale è, pertanto, quello di avviare le fasi di inizio dei lavori in cantiere con la conoscenza più ampia di ciò che l'area oggetto d'intervento può contenere al fine di evitare, nei limiti del possibile, il fermo dei lavori per improvvise e, quanto meno, prevedibili scoperte.

Tuttavia, anche nel caso in cui la procedura di Valutazione di impatto archeologico (Viar) si conclude con esito negativo, e in cantiere emergono "nuovi elementi archeologicamente rilevanti, che inducono a ritenere probabile la sussistenza in sito di reperti archeologici" il MiBAC procede comunque "contestualmente alla richiesta di saggi preventivi, alla comunicazione di avvio del procedimento di



10.11. Reggio Calabria. Area archeologica del santuario greco Griso Labocetta.

12. Reggio Calabria. Le Terme romane sul lungomare..

13.14. Reggio Calabria. L'area archeologica delle Mura greche sul lungomare.

Campi contigui del sapere

15



interesse nazionale. L'esclusione si ha per "gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti". Tuttavia, la legge 109/2005 all'art. 2 ter, comma 8 esclude dalla procedura di Viar tutte le opere pubbliche "per le quali sia già intervenuta, alla data di entrata in vigore della presente legge (26.06.2005) l'approvazione del progetto preliminare": rientrava in questa tipologia, e quindi sfuggiva alla norma, il Ponte sullo Stretto, per il quale il progetto preliminare era già stato approvato. Il recente parere negativo espresso dal Consiglio di Stato sullo schema di regolamento del Ministero per i Beni e le Attività Culturali recante la disciplina dei criteri di funzionamento dell'elenco degli istituti e dei dipartimenti archeologici universitari competenti per la verifica archeologica preventiva, riapre adesso con rinnovato vigore il dibattito sull'interesse archeologico in sede di progettazione preliminare in materia di lavori pubblici. La formulazione dell'elenco dei professionisti idonei ad eseguire la verifica archeologica preventiva sui terreni interessati dalla costruzione di opere pubbliche è stata bloccata dai giudici del Consiglio di Stato, che hanno sollevato alcune obiezioni chiedendo chiarimenti al MiBAC. Le obiezioni mosse al regolamento che attua la legge 109 del 2005 sono state accolte favorevolmente da più parti: la proposta di costituire un

"elenco di soggetti qualificati per le attività di ricerca ... costituirebbe un precedente per molte altre professioni nelle quali, come in archeologia, in assenza di un albo professionale, elenchi di questo genere verrebbero a costituire un "albo di fatto" nella pratica applicato anche in circostanze differenti da quelle previste per legge".

I rilievi mossi dal Consiglio di Stato riguardano aspetti sia procedurali e sia sul merito: da una parte, infatti, non vi è stata la necessaria collaborazione con il Ministero dell'Istruzione (manca una classificazione degli istituti archeologici universitari) e con il Ministero della Giustizia (in assenza di un albo della disciplina di archeologo la formazione dell'elenco per la verifica preventiva assume in concreto l'aspetto di "albo di fatto" con implicazioni ulteriori) e, dall'altra, non è stata accettata l'iscrizione di figure dirigenziali o di funzionari del MiBAC con cinque anni di servizio con qualifica di archeologo, a cui si può accedere senza la relativa specializzazione necessaria invece per l'iscrizione nell'elenco e, parimenti, è stata esclusa la possibilità per i singoli docenti e ricercatori confermati di figurare, a titolo personale, nel suddetto elenco in cui sia già compreso l'istituto o il dipartimento cui essi afferiscono.

Alcuni aspetti da chiarire, ulteriori anche rispetto al parere espresso in sede di Consiglio di Stato, in merito al regolamento, riguardano l'esclusione della categoria dei

15. 16. Roma. Area archeologica della Crypta Balbi. Ricostruzione di un pilastro del portico della Crypta.
17. 18. Roma. Area archeologica della Crypta Balbi. Viste dell'interno dell'area della Crypta.



geologi: assumerebbe rilievo il fatto che tali soggetti siano assimilati dal D.P.R. 554/1999 (Regolamento di attuazione della Legge Merloni) agli archeologi nello svolgimento delle indagini geologiche e archeologiche preliminari e, pur tuttavia, appare necessaria la loro esclusione dall'elenco in assenza della

necessaria specializzazione in archeologia. Il campo rimane aperto, invece, a tutti i *soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia* o di dottorato di ricerca in archeologia e quindi, nell'assenza di una specifica del diploma di laurea - a titolo esemplificativo - agli architetti

19



19. Roma. Area archeologica della Crypta Balbi. Viste del cortile interno dell'area della Crypta con i resti del Monastero di Santa Caterina, delle case medievali e dei resti della chiesa di Santa Maria domine Rose.
20. Completamento delle operazioni di scavo archeologico nell'area dei Fori di Cesare e di Augusto, del Templum Pacis, del Foro di Nerva e del Foro di Traiano e completamento dei lavori di sistemazione delle aree per l'apertura al pubblico, anche attraverso l'utilizzazione di apparati didattico-scientifici e multimediali che ne rendano più chiara la comprensione.
21. 22. Roma. Area archeologica centrale: Basilica di Massenzio, Tempio della Pace e Fori Imperiali. Indagini archeologiche per le stazioni della linea metropolitana "C" nel centro storico.



20



in possesso della prevista specializzazione post laurea.

L'ulteriore tassello mancante, per la completa e chiara attuazione della legge 109 del 2005, cui adesso si aggiunge la bocciatura del Consiglio di Stato, è l'elaborazione delle linee guida da adottare con decreto del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in grado di assicurare all'archeologia preventiva "speditezza, efficienza ed efficacia", in base a quanto disposto dall'art. 2-quater, comma 6 del decreto legge 26 aprile 2005, n. 63.

21



22