

Archeologia preventiva, lo stato dell'arte

di Stefano De Caro

Direttore generale per l'Archeologia del MiBAC

La recente approvazione del regolamento sull'archeologia preventiva ha riportato all'attenzione degli specialisti, se non del più vasto pubblico, il tema dell'archeologia preventiva, come si suole definire l'attività di tutela archeologica specificamente connessa ai grandi lavori pubblici. Non che essa preveda tecniche di ricerca e scavo diverse da quelle dell'archeologia tradizionale, ma certamente, per l'estensione delle aree coinvolte e la difficoltà di modifica delle opere da realizzare, si tratta di un'attività che richiede grande impegno organizzativo non meno che chiarezza di metodo. Tanto più che essa, venute meno le fonti di finanziamento della ricerca archeologica conoscitiva, rappresenta ormai la principale voce di attività delle Soprintendenze e, per altro verso, la maggior fonte di lavoro per centinaia di archeologi che operano da professionisti privati. Per capire come si sia arrivati all'attuale situazione con l'introduzione di una specifica norma nel Codice dei Beni Culturali (Decreto Legislativo n. 42/2004, articolo 28, comma 4), ricordiamo, con un breve excursus storico, come il tema dei rinvenimenti archeologici sulle grandi infrastrutture sia sempre stato uno dei punti dolenti dell'archeologia italiana. La modernizzazione, ovvero più spesso la creazione, delle infrastrutture dell'Italia unita si realizzò con un altissimo costo in termini di patrimonio archeologico (e paesaggistico): anfiteatri, talora città intere spaccate a metà, paesaggi costieri con tutte le presenze antiche di ville, porti, etc. furono il prezzo pagato allo sviluppo economico da parte di un'archeologia che non aveva ancora compiuto il passaggio dal monumento al territorio e di una società inevitabilmente più attenta alle esigenze della modernità che di salvaguardare le antichità; anzi queste ed i suoi cultori furono, da un'agguerrita parte dell'intellettualità, percepite come un nemico, oscurantista ostacolo al progresso della civiltà delle macchine. Né riuscì ad essere efficace quello strumento della carta archeologica, intesa come conoscenza preventiva del territorio, che pure, fin dall'inizio della storia dell'amministrazione unitaria, era stato indicato come risolutore del conflitto.

Nel periodo fascista la situazione, pur nel clima di esaltazione dell'antica romanità, non mutò sostanzialmente: anzi, la storia della via dei Fori Imperiali dimostra come le infrastrutture, e tanto più quelle funzionali alle esigenze della propaganda del regime, fossero sentite come un'esigenza superiore, da non subordinare alle presenze archeologiche, nonostante queste ricevessero proprio in quel momento la dignità di una nuova tutela, con la legge 1089 del 1939, di grande efficacia, almeno verso i privati.

Il dopoguerra, con le pressanti esigenze della ricostruzione, e la necessità di espandere il sistema infrastrutturale a sostegno del "miracolo economico", rappresentò una nuova ondata di distruzioni del patrimonio archeologico: città antiche (ad esempio Caes in Campania), medievali (ad esempio Aquino), per non dire di ville ed altri edifici antichi, tutto fu sacrificato nella costruzione delle nuove autostrade, per lo più senza neppure un rilievo o una fotografia che documentassero quanto veniva distrutto.

Un primo segnale di maggior attenzione si ebbe con una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 24.06.1982, promossa dal Ministro dei Beni Culturali del tempo, V. Scotti, che confermando una precedente circolare del 20 aprile 1982, impartiva la direttiva a tutte le Amministrazioni pubbliche, di sottoporre preventivamente, già in fase di localizzazione, all'esame delle Soprintendenze tutti i progetti di opere pubbliche da realizzare in aree vincolate, anche se indirettamente. La direttiva coglieva un punto fondamentale del problema, quello di verificare fin dalla progettazione del tracciato, la compatibilità delle opere pubbliche con le preesistenze archeologiche (o monumentali); era altresì il primo atto politico che traduceva in una norma giuridica, sia pure secondaria, la necessità, ormai da tempo rappresentata dalle Soprintendenze, di poter intervenire a tutela del patrimonio archeologico con strumenti più adeguati del vincolo puntuale, rivelatosi inefficace di fronte a lavori a scala territoriale. A testimonianza della sensibilità che le Soprintendenze avevano a quel tempo al problema, ricordiamo le discussioni che si ebbero nel Veneto ed in Emilia-Romagna sul sistema della centuriazione e dei canali del delta padano, investiti dalle opere di bonifica ed irregimentazione delle acque, ma anche le discussioni sugli impianti industriali di Megara Iblea.

Negli anni più vicini a noi, grazie anche a quei dibattiti, le Soprintendenze hanno compiuto esperienze significative e con esiti più incoraggianti in coincidenza con la realizzazione di nuove grandi infrastrutture: i metadonodotti, gli interporti, le metropolitane, le ferrovie ad alta velocità. Questa nuova ondata di interventi è stata affrontata e risolta caso per caso: in mancanza di una norma cogente – la direttiva Scotti non copriva che le aree vincolate mentre in tutti gli altri casi l'intervento delle Soprintendenze restava affidato alla loro vigilanza sulle scoperte fortuite e alla sospensione dei lavori – si è verificato un sostanziale coordinamento spontaneo di metodologie da parte dei Soprintendenti, non senza uno sguardo alle esperienze che con grande anticipo avevano fatto sul tema gli archeologi francesi, inglesi e tedeschi, esperienze poi codificate sul piano internazionale nella Convenzione Europea per la Protezione del Patrimonio Archeologico (La Valletta, Malta 1992). In questa nuova fase si precisavano così sul campo le metodologie di approccio al problema: l'articolazione delle fasi di intervento tra studi documentari e survey del tracciato, primi saggi sulle emergenze individuate, scavi estensivi in presenza di strutture antiche complesse, sorveglianza dei lavori di sbancamento anche sulle aree già svincolate. Fin da questa esperienza emergevano inoltre anche le difficoltà tipiche dell'archeologia dei grandi lavori: l'impossibilità di intervenire in anticipo sulla progettazione del tracciato, l'immutabilità dello stesso una volta compiuto il piano di espropri, che purtroppo è attuato prima dell'esplorazione preventiva, la qualificazione degli archeologi e delle imprese da impiegare, la difficoltà di finanziare, conclusi gli scavi, gli studi necessari all'edizione dei risultati.

Queste basi di esperienza, dibattute in incontri tecnici e convegni (ricordiamo quello *“Archeologia. Rischio o valore aggiunto?”* organizzato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Roma 17 ottobre 2001, cfr. Bollettino di Archeologia, 53-54, 2004), sono servite come piattaforma per le nuove disposizioni legislative. Il comma dell'articolo sopra citato del Codice del 2004 ha così sancito che *“in caso di realizzazione di opere pubbliche ricadenti in aree di interesse archeologico, anche quando per esse non siano intervenute la verifica di cui all'art. 12, comma 2 o la dichiarazione di cui all'art. 13, il soprintendente può richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi sulle aree medesime a spese del committente dell'opera pubblica”*. Resta ovviamente ancora insoddisfacente la limitazione alle sole opere pubbliche laddove si hanno ormai opere private (si pensi agli ipermercati, ad esempio) di estensione ed impatto territoriale non minore delle opere pubbliche.

Questo comma è stato poi ulteriormente dettagliato nella legge di conversione n. 109 del 25.06.2005 che all'art. 2 ter ha disciplinato la verifica preventiva dell'interesse archeologico. Essa ha stabilito che le opere *“sottoposte all'applicazione delle disposizioni della legge 11 febbraio*

1994, n. 109 (legge quadro sui LL.PP.) e del decreto attuativo 20 agosto 2002, n. 190 (attuativo della c.d. legge obiettivo), le stazioni appaltanti debbano trasmettere prima dell'approvazione al soprintendente territorialmente competente copia del progetto preliminare dell'intervento, insieme con le indagini archeologiche e geologiche preliminari, di cui all'art. 18, comma 1, lettera d) del regolamento di cui al DPR 21 dicembre 1999, n. 554, con particolare attenzione ai dati di archivio, ricognizioni sul terreno, alla lettura della geomorfologia del territorio, nonché alla fotointerpretazioni per le opere a rete". La documentazione è raccolta, elaborata e validata dai dipartimenti archeologici delle Università o da soggetti in possesso di laurea di specializzazione in archeologia o da dottorato di ricerche in archeologia (il regolamento ora approvato disciplina appunto l'identificazione e l'attività di questi soggetti con l'istituzione presso il Ministero di un elenco degli stessi). Resta ora da provvedere all'altro previsto decreto, emanando dal Ministro dei Beni Culturali di concerto con quello delle Infrastrutture per stabilire le linee guida della procedura.

Un notevole punto di interesse è l'esclusione dalla previsione della procedura contrattualizzata posta sotto la supervisione del Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici, delle aree archeologiche, dei parchi archeologici (che ad oggi sono sostanzialmente quelli istituiti dalle Regioni) e delle zone di interesse archeologico "ex Galasso" di cui all'art. 142, comma 1, lettera m del Codice), punto, questo ultimo che ha evidentemente una forte relazione con la sempre più urgente progettazione dei Piani paesaggistici regionali.

Non c'è dubbio infatti che siano questi ultimi, in quanto comprensivi da un lato della descrizione puntuale di tutte le presenze culturali e paesaggistiche note e dall'altra di una programmazione del territorio a scala regionale, la vera, unica dimensione nella quale le grandi infrastrutture, pubbliche o private che siano, potranno trovare il loro quadro di riferimento. In attesa che essi siano approvati resta da compiere tuttavia un grande lavoro che riguarda appunto la raccolta e la organizzazione dei dati conoscitivi. Questo ambito, che è quello dei Sistemi geografici territoriali, ha visto in questi anni un grande sviluppo da parte di molte Soprintendenze, Direzioni regionali, Università e altri Istituti culturali. Si sono raccolti, sia pure senza un modello unico, una quantità notevole di dati informativi, che costituiscono ora un patrimonio preziosissimo che è necessario valorizzare al più presto in maniera integrata. Fortunatamente la tecnologia informatica rende oggi possibile interrogare banche dati costruite con metodi diversi; basta solo organizzare le più idonee forme di collaborazione fra i diversi Enti depositari e sarà possibile attuare informaticamente quella carta archeologica d'Italia che rappresenterà, insieme alle altre carte culturali e paesaggistiche del Paese, lo strumento migliore perché il disegno delle future infrastrutture avvenga con le minori "sorprese archeologiche" possibili ed i maggiori benefici conoscitivi. Per questo e per gli altri aspetti connessi al tema dell'archeologia preventiva chi scrive ha ritenuto di costituire un gruppo di lavoro formato cioè da rappresentanti delle diverse istituzioni coinvolte che ha cominciato ad elaborare questi temi. Confidiamo di poter presentare e discutere al più presto, anche in questa sede, le prime proposte.