

Luigi Malnati

La verifica preventiva dell'interesse archeologico

(doi: 10.7390/20815)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2005

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

La verifica preventiva dell'interesse archeologico

di [Luigi Malnati](#)

Sommario: [1. Archeologia preventiva: una prassi già ampiamente in uso.](#) - [2. La normativa precedente: dall'assenza di previsioni all'apertura operata dal Codice.](#) - [3. Le modalità operative attualmente in uso.](#) - [4. Le novità introdotte dalla legge. La procedura preliminare.](#) - 4.1. La strumentazione proposta. - 4.2. I soggetti. - 4.3. Una valutazione sul valore e sull'efficacia della procedura preliminare. - [5. La parte esecutiva della procedura.](#) - [6. Considerazione conclusive.](#)

1. Archeologia preventiva: una prassi già ampiamente in uso

Il tema dell'archeologia preventiva non è certo una novità per una disciplina che, ormai da decenni, ha riservato ampio spazio a tale problematica, sul fronte teorico e metodologico come su quello più strettamente operativo. Da molto tempo infatti gli archeologi direttamente impegnati sul campo si sono posti il problema di conciliare le esigenze di tutela di un patrimonio - e quello italiano è come è noto tra i più rilevanti del mondo - con le esigenze operative delle attività che comportano lavori di scavo, da quelle edilizie a quelle estrattive fino alle grandi opere infrastrutturali.

Le concrete esperienze cui fare riferimento si erano svolte soprattutto nei paesi dell'Europa centro-settentrionale, dove grandi lavori di archeologia preventiva erano stati rappresentati, nel secondo dopoguerra, dagli scavi collegati con la realizzazione di ampliamenti della metropolitana di Londra. Anche in Italia le prime sperimentazioni in tal senso avvengono con l'intervento di archeologi inglesi, prima a Pavia e poi negli scavi preventivi per la realizzazione del tribunale di Verona. Seguono, negli anni ottanta del novecento e a seguito del potenziamento degli organici delle soprintendenze ai Beni archeologici, attività di prevenzione più sistematiche in tutta Italia, con interventi sostenuti sia da committenti privati che pubblici. Grande banco di prova per la verifica ed il consolidamento di prassi operative già sperimentate su ambiti territoriali più limitati sono stati infine i lavori per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità, che hanno visto svolgersi numerosissime indagini preventive ed interventi di scavo sistematici ed estensivi dalla Lombardia fino alla Campania, interventi tuttora in corso in alcune aree, fra cui l'Emilia.

E' dunque ormai prassi corrente, da parte delle soprintendenze per i Beni archeologici, coordinare interventi di scavo finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche e private. Si può anzi dire che tali interventi, gestiti dalle soprintendenze indirettamente e sotto diverse forme ma con committenza esterna, rappresentano la stragrande maggioranza degli scavi archeologici condotti oggi in Italia.

Tuttavia si tratta di scavi che, dopo il recupero scientifico di tutti i dati stratigrafici e strutturali,

necessariamente o prevedono la rimozione dei contesti rinvenuti oppure richiedono, alla loro conclusione, modifiche progettuali anche rilevanti per consentire la conservazione *in loco* totale o parziale dei resti rinvenuti. In alcuni casi, peraltro abbastanza rari, è stato necessario abbandonare del tutto la realizzazione prevista a causa del rinvenimento di beni archeologici strutturali di tale rilevanza da non consentire neppure operazioni di smontaggio scientifico e ricollocazione.

La [legge 25 giugno 2005, n. 109](#) si inserisce quindi opportunamente a colmare un vuoto normativo e, nel fornire una legittimazione ad interventi imposti in questi anni dalle stesse esigenze di tutela del patrimonio archeologico, contribuisce nel contempo a regolamentare una situazione di fatto e una prassi comportamentale abituale di tutte le soprintendenze archeologiche.

2. La normativa precedente: dall'assenza di previsioni all'apertura operata dal Codice

In effetti, fino alla promulgazione del [Codice per i beni culturali e del paesaggio](#), con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le modalità previste dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089 per lo svolgimento degli scavi archeologici si riducevano a due: gli scavi promossi direttamente dallo Stato tramite il ministero per i Beni e le Attività culturali (all'epoca ministero dell'Educazione) - cioè inseriti a bilancio nella programmazione ordinaria - e quelli affidati in concessione, per lo più ad istituti universitari o altri organismi scientifici. Il testo della 1089 (ripreso quasi integralmente dal Testo Unico dei beni culturali, adottato con [decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#), che ha confermato questa situazione con lievi modifiche) prevedeva in buona sostanza scavi archeologici aventi come unico fine la ricerca scientifica, cioè il recupero di informazioni storiche in senso ampio, e l'acquisizione di beni al patrimonio dello Stato. In questo senso anche i concessionari agivano in realtà come un braccio dell'amministrazione, alle cui disposizioni erano (e sono) sottoposti, e che poteva sostituirsi agli stessi in qualsiasi momento.

Con l'art. 28, comma 4, del Codice, che introduce la possibilità per il soprintendente di disporre l'esecuzione di sondaggi archeologici a spese della committenza in caso di lavori pubblici, per la prima volta veniva in qualche modo rovesciata la prospettiva fino a quel momento seguita e ribadita nello stesso Codice agli artt. 88-89. Al contrario veniva sancita la possibilità, e - anzi - la necessità, di svolgere scavi a livello preventivo e quindi finalizzati a scopi assolutamente diversi, come la realizzazione di opere pubbliche, in una logica di tutela del patrimonio archeologico e in un'ottica di valutazione di interessi concorrenti e contemporati.

3. Le modalità operative attualmente in uso

La prassi attualmente in uso prevede che le soprintendenze per i Beni archeologici esaminino, per un parere preventivo, la grande maggioranza dei progetti realizzati dagli enti pubblici, progetti solo in rari casi corredati da una valutazione dell'impatto archeologico redatta anche sulla base di quanto previsto dalla [legge 11 febbraio 1994, n. 109](#).

Per quanto riguarda i lavori di scavo previsti da soggetti privati subentra spesso la mediazione delle amministrazioni comunali, che in molti casi (certamente in Emilia Romagna, ma, a quanto mi consta anche in Veneto, Lombardia, Lazio, Marche è in vigore una prassi simile) hanno utilizzato i poteri autonomi loro conferiti in campo di programmazione urbanistica per disporre che gli interventi di scavo localizzati in aree di presunto interesse archeologico siano sottoposti a visto preventivo da parte della soprintendenza. In alcuni casi di collaborazione particolarmente favorevole (ad es. con il comune di Modena) sono state redatte carte di cd. "rischio archeologico" poi inserite in piano regolatore, e gli organi tecnici comunali (di solito i musei) svolgono attività istruttoria preventiva, i cui risultati vengono poi trasmessi alla soprintendenza per i Beni archeologici per il parere definitivo e le eventuali prescrizioni, secondo un procedimento che si avvicina molto a quanto oggi previsto con la legge in esame.

Il decreto legge 26 aprile 2005, n. 63, come convertito dalla [l. 109/2005](#) interviene per l'appunto in questa

materia definendo e regolamentando non solo la fase meramente preliminare (art. 2-ter), ma fornendo anche linee d'indirizzo per la parte esecutiva (art. 2-quater). Credo sia opportuno commentare separatamente i due articoli.

4. Le novità introdotte dalla legge. La procedura preliminare

L'articolo 2-ter (Verifica preventiva dell'interesse archeologico) al comma 1 fa esplicito riferimento alle opere sottoposte alla normativa della l. 109/1994 (cd. Merloni) e del [decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190](#).

Viene sancita la necessità di trasmettere alla soprintendenza territorialmente competente, prima della loro approvazione, copia dei progetti delle opere. A questi vanno allegati gli esiti delle indagini geologiche ed archeologiche previste all'art. 18 comma 1 lettera d) del regolamento adottato con [decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554](#), fatta eccezione solo per le opere che non comportino nuove edificazioni o che non superino comunque in scavo le quote delle opere esistenti, per le quali non necessita tale documentazione.

Sul piano archeologico si tratta di una fase del tutto preliminare, che prevede quattro diversi tipi di operazioni elencati nell'art. 2-ter, tutte non comportanti attività di scavo:

- 1) la raccolta dei dati di archivio e bibliografici, cioè delle conoscenze "storiche", mediante una ricerca che in parte si svolge comunque all'interno delle soprintendenze, gli archivi delle quali conservano spesso informazioni e documentazione ancora inedite;
- 2) le ricognizioni di superficie sulle aree interessate dai lavori: si tratta del cosiddetto *survey*, che prevede la raccolta sistematica dei reperti portati alla luce stagionalmente nel corso delle arature o in sezioni esposte negli scassi del terreno naturali o artificiali (fossati, cave ecc...);
- 3) la "lettura geomorfologica del territorio", vale a dire una valutazione interpretativa delle caratteristiche fisiche delle aree coinvolte in relazione alle loro potenzialità insediative nel corso di tutto il periodo antico;
- 4) la fotointerpretazione (prevista però esclusivamente per le opere "a rete"), cioè lo studio delle anomalie individuabili tramite la lettura delle fotografie aeree disponibili o realizzabili *ad hoc*.

I risultati di queste operazioni, i cui costi saranno coperti in base a quanto previsto dalla l. 109/1994, art. 16, comma 7, e dal d.p.r. 554/1999, art. 18, devono essere "raccolti, elaborati e validati" da esperti appartenenti a "dipartimenti archeologici delle università" ovvero da soggetti provvisti di laurea e specializzazione in archeologia o da dottorati in archeologia.

Con il comma 2 viene istituito presso il ministero un elenco degli istituti universitari e dei soggetti in possesso della necessaria qualificazione (evidentemente abilitati a redigere e validare la documentazione delle indagini archeologiche di cui al comma 1). Entro 90 giorni dalla data di conversione in legge del decreto si dovrà provvedere a determinare i criteri per la tenuta dell'elenco "sentita una rappresentanza dei dipartimenti archeologici universitari". A tal fine vengono anche previsti stanziamenti a bilancio.

Il comma 3 chiarisce che il soprintendente, una volta individuato un rischio archeologico delle aree interessate dai lavori sulla base della documentazione trasmessa e "delle ulteriori informazioni disponibili", può richiedere motivatamente la sottoposizione ad un'ulteriore fase di indagine descritta all'[art. 2-quater](#). Ha novanta giorni per pronunciarsi in via definitiva, ma, entro dieci giorni dal ricevimento della documentazione, può richiedere integrazioni ed approfondimenti, sospendendo i termini (comma 4). Tale richiesta deve segnalare "con modalità analitiche" l'incompletezza della documentazione. Non è sufficiente quindi una richiesta generica di integrazione o approfondimento

Il comma 5 prevede la possibilità di ricorso amministrativo contro la richiesta del soprintendente di attivare

le procedure previste dall'art. 2-quater, e ciò in base all'art. 16 del [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#).

Il comma 6 considera l'eventualità, come vedremo a mio avviso piuttosto remota, che il soprintendente non richieda l'attivazione delle procedure dell'art. 2-quater, oppure che tali procedure diano esito negativo. In tali casi è comunque prevista la possibilità di richiedere l'esecuzione di sondaggi archeologici, ma solo a patto che vengano acquisite nuove informazioni o emergano resti archeologici.

Contestualmente è però necessario avviare l'istruttoria relativa al procedimento di verifica o alla dichiarazione di interesse del bene culturale ex artt. 12 e 13 del Codice, e darne relativa comunicazione.

Restano escluse dalle procedure della legge in esame (comma 7) le aree e i parchi archeologici di cui all'art. 101 e le zone d'interesse archeologico ex art. 142 del Codice, per le quali vigono le disposizioni già contenute in quest'ultimo, nonché le opere i cui progetti preliminari siano già stati approvati al momento dell'entrata in vigore della legge (comma 8). L'art. 101 definisce genericamente le zone archeologiche, senza precisare se statali o no, ma probabilmente il legislatore sottintende la presenza in ogni caso di un vincolo e comunque di una situazione in cui fare ulteriori ricerche sia superfluo; il dettato del comma 7 è un po' ambiguo e, in via ipotetica, qualcuno potrebbe pensare di essere esentato dalla comunicazione alla soprintendenza della progettazione riferita a queste aree.

4.1. *La strumentazione proposta*

La documentazione raccolta secondo la procedura prevista al comma 1 non consente in realtà di pervenire in nessun caso ad una valutazione certa; per meglio dire, permette di ipotizzare la presenza indiziaria di resti archeologici genericamente riferibili a forme di insediamento, ma, anche laddove i dati siano carenti o del tutto assenti, non autorizza - se non molto raramente - ad escludere a priori un rischio di tipo archeologico.

Esaminiamo nel dettaglio le quattro operazioni previste.

- 1) La raccolta di dati bibliografici e d'archivio fornisce di norma informazioni relative a quanto già noto in passato; inoltre, fino ad un periodo molto recente si tratta per lo più di notizie generiche e poco affidabili, necessariamente da sottoporre al vaglio di approfondimenti diretti sul terreno.
- 2) Le ricerche di superficie costituiscono invece uno strumento di indagine archeologica preventiva affidabile, se condotte in modo sistematico e con metodologie corrette. Tuttavia non rappresentano uno strumento risolutivo, sia per la scarsa incidenza statistica delle possibilità di controllo rispetto alla globalità del territorio nazionale, sia per le incertezze interpretative insite nelle loro risultanze. Da un lato infatti, oltre alla limitazione imposta dalla necessità di procedere alle ricognizioni solo dopo le arature e quindi solo in alcuni momenti dell'anno, è da rilevare la sussistenza di aree - ad esempio quelle di montagna o quelle molto urbanizzate - non controllabili in quanto non soggette a coltivazione intensiva (e la percentuale dei terreni arati pare ammonti ogni anno a circa un terzo del territorio). D'altro canto, la mera identificazione di un sito archeologico tramite i reperti portati in luce dall'aratro, non garantisce circa la conservazione dell'intera stratigrafia, conservazione da verificare mediante sondaggi mirati: l'esperienza dimostra infatti che molti insediamenti considerati importanti in base alla quantità e alla densità dei reperti recuperati in superficie risultano poi, al momento dello scavo, quasi completamente cancellati dai precedenti lavori agricoli.
- 3) La lettura geomorfologica del terreno è soggetta a modelli interpretativi generali che possono dare solo indicazioni sui presumibili orientamenti degli assetti insediativi di un determinato territorio; in alcuni casi essa può però fornire alcune informazioni preziose per valutazioni in negativo. E' il caso dello studio dei diversi percorsi fluviali, anche sepolti, e delle coperture alluvionali.
- 4) La fotointerpretazione aerea può certamente aiutare ad individuare l'estensione di macroevidenze archeologiche relativamente superficiali corrispondenti a strutture edilizie urbane di età romana e

medioevale, insediamenti rurali estesi (ville romane), strutture in negativo (fossati di insediamenti pre-protostorici o medioevali); è invece molto meno efficace nel caso di insediamenti di minore rilevanza "monumentale", caratterizzati da strutture più labili, oppure posti a profondità maggiore.

4.2. I soggetti

La legge identifica poi i soggetti in grado di elaborare questa documentazione (da allegare ai progetti preliminari delle opere) nei Dipartimenti archeologici delle Università e nei laureati provvisti di specializzazione in archeologia o di dottorato in archeologia. Si tratta innanzitutto di categorie non chiaramente determinate. A parte infatti l'utilizzo di un termine piuttosto generico ("Dipartimenti archeologici") per entità che possono assumere le più svariate denominazioni (Scienze dell'Antichità, Scienze storiche del mondo antico, Scienze della Terra, Storia dell'arte...), le restanti indicazioni sembrano essere ancora riferite al vecchio ordinamento universitario, dal momento che quello attuale prevede come è noto la distinzione tra una laurea triennale e una successiva laurea specialistica biennale, mentre a quanto mi risulta, le vecchie Scuole di specializzazione sono ancora in via di ricostituzione.

Anche per quanto riguarda i soggetti provvisti di "dottorato in archeologia", sussiste qualche problema di identificazione, dal momento che le discipline archeologiche prevedono molte specializzazioni cui i dottorati stessi fanno riferimento: saranno dunque considerati qualificanti anche i titoli di dottore in topografia, etruscologia ed archeologia italica, preistoria ecc...?

C'è infine da aggiungere che almeno una delle operazioni richieste, l'indagine geomorfologica, è tradizionalmente compito dei laureati in geologia, una figura professionale assolutamente non contemplata dalla legge.

Sciogliere questi dubbi sarà probabilmente precisa incombenza di chi redigerà presso il ministero per i Beni e le Attività culturali l'elenco degli Istituti universitari e dei soggetti abilitati previsto al comma 2. Anche qui non mancano i problemi: gli Istituti universitari infatti non esistono pressoché più, sostituiti dai Dipartimenti: probabilmente si tratta di un refuso. Quanto agli stessi Dipartimenti archeologici, la cui rappresentanza dovrebbe essere sentita per determinare i criteri di tenuta degli elenchi stessi, c'è da chiedersi come questa sarà costituita e a che titolo: con un'elezione interna o tramite una scelta autonoma del ministero? E che effettivo ruolo poi ricoprirà, dal momento che per "sentita" sembrerebbe di dover intendere che il ministero redige autonomamente gli elenchi e poi li sottopone ad un parere non vincolante di tale "rappresentanza"? Altrettanto oscure appaiono infine le modalità di partecipazione per gli stessi fini di tutti quei non meglio determinati "soggetti interessati".

Un altro punto mi sembra importante: il comma uno indica, come soggetti qualificati "i dipartimenti..., ovvero i laureati" e dottorati. Credo che quell'ovvero, come spesso nel linguaggio giuridico, non equivalga ad "ossia", bensì a "oppure" (è usato nello stesso senso nel comma 6, riga 2), tanto è vero che anche nel comma 2 si parla dell'elenco degli istituti... e dei soggetti in possesso di adeguata qualifica.

Quindi negli elenchi saranno compresi gli istituti universitari in qualità di entità "istituzionale" dotata di proprio personale e di propri mezzi tecnici, *più* i soggetti singoli in possesso di qualifica. Ma come faranno i singoli ad entrare nell'elenco?

Il comma sembra frutto di un compromesso e presenta incongruenze: una volta riconosciuti nei laureati in archeologia (s'intende in lettere con tesi in archeologia o i nuovi laureati "triennali" in archeologia?) i soggetti abilitati a redigere la documentazione, che bisogno c'è di ulteriori specificazioni? E' evidente che i possessori di dottorato e gli specializzati sono in possesso di laurea ed è probabile che negli organici dei Dipartimenti di archeologia i laureati siano molti.

Quanto al ruolo specifico delle soprintendenze, parrebbe che tutte le operazioni previste in questa fase non richiedano la partecipazione attiva degli uffici cui la documentazione progettuale dovrà essere

inviata. Ma, nonostante questi ultimi non siano poi più menzionati, è da rilevare che almeno una delle attività previste per questa fase preliminare, quella delle indagini di superficie, esige un provvedimento di autorizzazione o concessione in base agli [artt. 88 e ss. del Codice](#). Inoltre, come già detto, le ricerche storiche contemplano una indispensabile fase da svolgersi negli archivi delle soprintendenze, richiedendo dunque la peraltro dovuta collaborazione delle stesse.

4.3. Una valutazione sul valore e sull'efficacia della procedura preliminare

I tempi concessi al soprintendente per lo svolgimento della procedura sembrano congrui, tenuto conto della possibilità di sospendere i termini, e soprattutto del fatto che è molto improbabile che non venga richiesto il passaggio alla seconda fase (quella di cui all'art. 2-quater). Il motivo è assai semplice: come si è evidenziato, nessuna delle indagini previste è realmente risolutiva, e soprattutto consente di ritenere probante l'*argumentum ex silentio*. In sostanza, se le ricerche d'archivio, bibliografiche, di superficie e le tecniche di fotointerpretazione possono certamente individuare, con buoni margini di sicurezza, aree di interesse archeologico, non possono al contrario provare che le aree per cui mancano informazioni siano prive di resti archeologici.

Dal punto di vista strettamente archeologico, la valutazione complessiva è che la procedura preliminare prevista dall'art. 2-ter risulti più adeguata per opere di grande impatto territoriale (sul modello, per intendersi, dei lavori per l'alta velocità ferroviaria - la cosiddetta Tav -, che infatti hanno seguito un percorso simile), piuttosto che per interventi di carattere urbano (parcheggi interrati, linee di metropolitana, ...), localizzati in contesti ambientali sfavorevoli alla maggior parte delle operazioni previste e infine incidenti su situazioni pluristratificate di ardua decifrazione senza dati di verifica diretta.

In effetti, si nota la mancanza di almeno un'operazione che in questi casi risulta molto spesso dirimente. Si tratta dei carotaggi, previsti solo nella procedura di cui all'art. 2-quater, ma che invece, analizzati da un geoarcheologo (figura evidentemente sconosciuta a chi ha redatto la legge), già in questa fase possono restituire informazioni determinanti sulla potenza di stratigrafia antropica conservata.

5. La parte esecutiva della procedura

L'[art. 2-quater](#) (Procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico) al comma 1 precisa che questa procedura è subordinata all'"emersione di elementi archeologicamente significativi" nell'esito della parte precedente, e si svolge sotto la direzione della soprintendenza archeologica (si deve intendere evidentemente ai beni archeologici) territorialmente competente, con oneri a carico della stazione appaltante (comma 5).

La procedura in questione si articola in due fasi:

- a) "integrativa della progettazione preliminare", che prevede: carotaggi, prospezioni geofisiche e "geochimiche", saggi archeologici a campione;
- b) "integrativa della progettazione definitiva e esecutiva", con esecuzione di sondaggi e scavi in estensione.

La conclusione delle fasi di indagine è sancita dalla redazione di una "relazione archeologica definitiva" (comma 2), il cui fine è quello di collocare l'area interessata dai lavori all'interno di una precisa gerarchia di definizioni conseguenti l'accertamento della sua rilevanza archeologica:

- a) contesti "in cui lo scavo stratigrafico esaurisce direttamente l'esigenza di tutela";
- b) contesti i cui resti "monumentali", non particolarmente conservati, consentono "interventi di reinterro, smontaggio-rimontaggio e musealizzazione in altra sede rispetto a quella di rinvenimento";

c) complessi "di particolare rilevanza, estensione e valenza storico-archeologica" da sottoporre a tutela complessiva, ai sensi del [Codice](#).

Al comma 4 sono indicate le prescrizioni "conseguenti" l'attribuzione del livello di rilevanza, prescrizioni che si possono così riassumere: nel primo caso nulla osta alla realizzazione delle opere previste ("verifica... chiusa con esito negativo... e insussistenza dell'interesse archeologico"), nel secondo indicazioni relative ad ulteriori interventi da eseguire ("prescrizioni necessarie ad assicurare la conoscenza") ed alle modalità di conservazione dei beni ritenuti "archeologicamente rilevanti", nel terzo caso avvio del procedimento di "dichiarazione di cui agli articoli 12 e 13" del Codice a tutela dell'area e, evidentemente, modifica sostanziale del progetto o cancellazione dell'opera.

Ulteriori specificazioni circa la procedura descritta sono demandate alla linee-guida che, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, il ministro per i Beni culturali, di concerto con quello delle Infrastrutture, deve stabilire, al fine di "assicurare speditezza, efficienza ed efficacia" all'art. 2-*quater* (comma 6).

Al comma 7 è prevista infine la possibilità per il direttore regionale, su proposta del soprintendente di settore, di stipulare un accordo con l'amministrazione appaltante, entro 30 giorni dalla richiesta di avviare la procedura prevista all'art. 2-*quater* (in base al comma 3 dell'art. 2-*ter*) per coordinare e snellire le procedure, nonché per concordare forme di divulgazione e valorizzazione dei risultati delle indagini archeologiche.

6. Considerazione conclusive

L'[art. 2-*quater*](#) è certamente molto meglio impostato e più efficace dell'articolo precedente, *tanto è vero che la prima fase di indagini è considerata integrativa delle procedure preliminari previste all'art. 2-*ter*, che sono quindi da valutare come insufficienti.*

La prima palese distinzione tra le indagini preliminari da svolgere in base all'art. 2-*ter* e quelle previste all'art. 2-*quater*, fase a), è che le seconde, in quanto comportanti attività dirette sul terreno, necessitano della direzione degli organi periferici del ministero.

E saranno proprio le soprintendenze, vista l'oggettiva debolezza delle potenzialità previsionali delle indagini correlate alla progettazione preliminare, a cautelarsi per evitare di incorrere nelle situazioni previste dal comma 6 dell'art. 2-*ter*, cioè l'emersione, in corso d'opera, di elementi archeologicamente rilevanti, con tutte le conseguenze negative del caso: fermi dei lavori, richiesta di saggi "preventivi" (ma perché si parla ancora di saggi preventivi se il comma 6 riguarda lavori già in corso?), dichiarazione di importante interesse, comportante modifiche rilevanti o annullamento di un'opera già iniziata. La richiesta di attivare la procedura di verifica ex art. 2-*quater* estesa a tutta la progettazione sarà dunque molto probabilmente la prassi costante adottata dai soprintendenti più avvertiti.

Se esaminiamo ora in dettaglio le operazioni caratterizzanti la fase a), quella integrativa alla progettazione preliminare (comma 1), dobbiamo apprezzarne la coerenza e la flessibilità in diversi contesti operativi.

1) I carotaggi sono, come si è detto, uno strumento essenziale per verificare la consistenza dei depositi archeologici, nonché per procedere ad una sommaria valutazione delle diverse fasi insediative; e ciò specialmente in area urbana, dove la stratificazione storica è particolarmente complessa e generalmente molto consistente.

2) Le prospezioni geofisiche sono invece utili in aree poco urbanizzate, e soprattutto quando, come può avvenire nel caso delle indagini propedeutiche la progettazione preliminare, si è giunti ad avere informazioni sulla natura dell'insediamento e sul tipo di strutture presenti. E' infatti importante sottolineare che questa metodologia di indagine risulta proficua solo quando già si conosce la tipologia strutturale dei

resti e la loro profondità approssimativa. L'esperienza dimostra inoltre che le prospezioni geofisiche (geoelettriche e geomagnetiche) sono poco attendibili per insediamenti con caratteristiche strutturali legate all'impiego di materiali deperibili, come gli abitati pre-protostorici o altomedioevali, mentre forniscono ottimi risultati nella delimitazione e definizione di edifici dotati di vere e proprie strutture murarie, come ad esempio le ville di età romana. Confesso la mia ignoranza invece sulle previste "prospezioni geochimiche".

3) I saggi archeologici sono certamente la tecnica di indagine preventiva che fornisce le informazioni più certe e meglio interpretabili. Se la dislocazione delle verifiche segue una precisa strategia, che tenga conto anche delle caratteristiche geomorfologiche del terreno ed eventualmente dei risultati dei carotaggi, delle ricerche di superficie e delle prospezioni geofisiche, tale intervento è la base per una progettazione definitiva attendibile. Si tratta evidentemente di contemperare le esigenze di tipo stratigrafico (per delimitare in senso verticale i depositi di carattere artificiale e antropico) con quelle di carattere topografico, al fine di circoscrivere arealmente il deposito archeologico e verificare caratteristiche e densità degli elementi strutturali su un'area che rappresenti una base statistica attendibile per la definizione dei caratteri dell'intero sito. In realtà la realizzazione di trincee potrebbe essere evitata nel caso in cui le indagini precedenti abbiano evidenziato che ci si trova in condizioni tali da prevedere una soluzione di tipo a), cioè uno scavo estensivo che consente, dopo la sua conclusione, l'esecuzione dell'opera.

Per tali situazioni il comma 3 dell'art. 2-quater consente al responsabile del procedimento di attivare procedure semplificate di progettazione.

A conclusione della valutazione, nel complesso positiva, delle indagini previste al comma 1 dell'art. 2-quater, non sarà in ogni caso inutile ripetere che gli scavi archeologici possono riservare sorprese e situazioni non del tutto prevedibili, ragione per la quale si rendono talvolta necessari, in corso d'opera, interventi precedentemente non contemplati. Nelle situazioni più incerte sarebbe dunque opportuno predisporre un costante controllo archeologico durante i lavori, secondo una prassi che già attualmente molte soprintendenze per i Beni archeologici mettono in atto per i lavori di carattere infrastrutturale di maggiore impatto.

La fase b) menzionata al comma 1, legata alla progettazione esecutiva, sarà certamente oggetto di un maggior approfondimento nelle successive "linee guida" previste al comma 6, perché si tratta evidentemente di regolamentare scavi estensivi (difficile ci si possa limitare ad ulteriori sondaggi, già previsti nella fase a), il cui scopo non è più solo quello di mettere in luce resti e complessi archeologici, ma anche - come previsto nel caso a) del successivo comma 2 - di esaurire l'intera stratificazione archeologica per liberare l'area al fine della realizzazione dell'opera pubblica prevista.

Anche le valutazioni relative ai livelli di rilevanza del sito (comma 2) ed alle prescrizioni che ne conseguono (comma 4) andranno attentamente normate attraverso la proposizione di una casistica ampia ed articolata, al fine di evitare il più possibile, a livello di prassi operativa delle singole soprintendenze, comportamenti difformi e decisioni sperequate.

E' bene chiarire, anche se sembra implicito nel testo, che la prima soluzione, "liberatoria", si verifica *solo al termine della fase esecutiva*: l'"insussistenza" del bene archeologico è dovuta al fatto che lo scavo completo e documentato dell'area ha esaurito il deposito archeologico originariamente conservato. Sembra utile chiarire che in questo caso non si tratta né di verifica chiusa con esito negativo né di insussistenza (i resti archeologici erano presenti e sono stati rimossi). Il fatto che lo scavo archeologico esaurisca le esigenze di tutela presuppone che la scelta della rimozione del contesto archeologico è stata già presa sulla base dell'esito dei sondaggi e degli scavi, sulla base della valutazione della natura del deposito archeologico.

La seconda soluzione aprirà di fatto una fase "di contrattazione" su una serie di possibilità operative che solo le linee guida dovrebbero chiarire. La terza soluzione si spera possa emergere nei tempi più rapidi possibili per consentire varianti al progetto. Tali varianti sono già contemplate dal fatto che siamo sempre

nel campo delle indagini preventive, i cui risultati faranno parte degli allegati al progetto definitivo/esecutivo.

La "relazione archeologica definitiva, approvata dal soprintendente" costituisce in sostanza o un nulla-osta, o la richiesta di ulteriori indagini o la sanzione dell'impossibilità di realizzare l'opera. Sarebbe quindi molto più opportuno venisse spostata dopo la fase a), quando è già possibile valutare il livello di rilevanza dell'opera, e prima della fase esecutiva degli scavi archeologici. Tali scavi estensivi, di cui alla fase b), sia nel caso siano fatti per rimuovere che per portare alla luce i resti archeologici presuppongono già una decisione sul da farsi in merito alla rilevanza archeologica dell'area.

Un altro problema ci si attende debba essere sciolto nelle linee-guida: chi materialmente redige la "relazione archeologica definitiva"? Si dice che il soprintendente la approva: si intende che a redigerla è chi svolge le indagini (peraltro dirette dalla stessa soprintendenza)? Bisogna ricordare che tale relazione contiene anche la qualificazione dei livelli di rilevanza da cui discendono le prescrizioni.

Resta un altro punto: per chi non attiva la verifica preventiva non è previsto alcun tipo di sanzione; non è reato, né illecito amministrativo punibile in via pecuniaria, non implica improcedibilità né blocco dei fondi. Anche questa questione dovrà essere affrontata.

In conclusione, si può dire, pur con tutte le cautele dovute, che la l. 109/2005 presenta aspetti positivi, soprattutto perché rappresenta un primo importante contributo in una materia in cui l'assenza di qualsiasi riferimento normativo rischiava di portare a situazioni difficilmente controllabili; resta moltissimo da fare in proposito, innanzi tutto per quanto riguarda i lavori di scavo condotti da soggetti privati, poi per individuare i soggetti che possono svolgere le indagini legate alla progettazione definitiva sotto la direzione delle soprintendenze (mentre, come abbiamo visto l'art. 2-ter si diffonde lungamente sui soggetti in grado di svolgere una progettazione di fatto molto preliminare). Ma il fatto che venga finalmente sancito che in Italia, come nel resto d'Europa, gli scavi archeologici possano avvenire (come sempre più spesso è avvenuto negli ultimi anni) per scopi assai diversi dalla mera attività di ricerca è comunque un'acquisizione molto importante e da non sottovalutare.

copyright 2005 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)