

Documento della Società degli Archeologi Medievisti italiani sulla gestione della tutela in Italia, in previsione di una riforma del Codice dei Beni Culturali

Nell'ultima decade i governi di centro-destra e centro-sinistra hanno varato una corposa e farraginosa legislazione sui Beni Culturali, culminata nella promulgazione di due provvedimenti di complessivo riordino (Decreti legislativi n. 490/1999 e Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio 42/2004, integrato dal D. Lgs. N. 156/2006). Il Codice ha da un lato ribadito, pur in modo contraddittorio e confuso, la centralità dello stato non solo nella tutela, ma anche nella ricerca archeologica, e ha previsto dall'altro una compartecipazione degli Enti locali e dei privati nella valorizzazione del patrimonio, particolarmente nella riforma delle norme sulla valorizzazione introdotte dal D. Lgs. n. 156/2006.

A complemento della normativa generale, sono stati varati tre interventi riorganizzativi: D. Lgs. n.368/1998 (art. 11 legge n. 59/11997) e D. Lgs. n. 300/1999; D.Lgs. n. 3/2004 e relativo regolamento di organizzazione D.P.R. n. 173/2004 (sottoposto a modifiche con D.M. 17.02.2006); ed infine un ultimo assetto ancora in via di perfezionamento e definizione, sancito con alcune modifiche prima dal decreto legge n. 181/2006 convertito in legge n. 233/2006, poi dal decreto legge n. 262/2006 convertito in legge n. 286/2006, a cui ha fatto seguito la recentissima uscita del relativo regolamento di organizzazione, che sta per essere emanato con relativo D.P.R.

Come aveva già notato nel 2006 M. Cammelli assistiamo a "modifiche istituzionali e organizzative rilevanti ma poco decisive su apparati in serie difficoltà di funzionamento", nell'ambito di un cambiamento sostanzialmente imposto dall'alto, il che potrebbe avere il non voluto effetto, non solo di non risolvere le problematiche pregresse ma di complicare ulteriormente la situazione esistente, aumentando il grado di incertezza e di indeterminazione in cui le soprintendenze finiranno per trovarsi ad operare (vedi in proposito da ultimo S. Bonvini-Baraldi, *La riforma del Ministero fra giuridificazione e managerializzazione*, Aedon 2007, 1).

La struttura organizzativa del ministero, passata attraverso queste convulse modifiche, appare nuovamente caratterizzata dalla presenza al vertice del Segretario Generale, le cui funzioni centrali risultano rafforzate in quanto nelle quattro aree in cui si sono riorganizzati i suoi uffici sono state sostanzialmente riversate le competenze afferenti ai quattro dipartimenti della fase precedente; sopravvivono le Direzioni Regionali,.

A livello periferico, le Soprintendenze vengono subordinate alle Direzioni Regionali, che, oltre ad esercitare di fatto i poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo, avocazione e sostituzione, assumono anche il compito di curare i rapporti con le regioni, gli enti locali e le altre istituzioni presenti nella regione.

Fra i compiti delle Direzioni Regionali, uno dei più interessanti per le possibili collaborazioni con il mondo dell'Università, oltre all'eventuale attribuzione alle soprintendenze di più competenze tra quelle ivi indicate all'art.19 del Regolamento stesso, appare il conferimento alle stesse, sentito il comitato tecnico-scientifico competente per settore, di particolari forme di autonomia in relazione a complessi di beni culturali di eccezionale interesse o ad ambiti territoriali di altissimo valore culturale (art. 17, comma 3, punto c). Questa potrebbe essere uno strumento per avviare una efficace collaborazione fra soprintendenze ed Università, in ragione di articolati progetti di conoscenza e di valorizzazione attivati congiuntamente.

Alle Direzioni Regionali sono state inoltre attribuite dal nuovo Regolamento anche funzioni proprie della formazione universitaria, ossia l'*organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con le regioni, le università e le istituzioni culturali e di ricerca* e la promozione *in collaborazione con le università, le regioni e gli enti locali* della *formazione in materia di tutela del paesaggio, della cultura e della qualità architettonica e urbanistica*. Manca tuttavia, allo stato attuale della normativa, una sede deputata in cui sia possibile procedere al confronto fra Direzioni Regionali, Soprintendenze e mondo dell'alta formazione universitaria, in quanto i Comitati regionali di coordinamento previsti dall'art. 20 del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero costituiscono organi collegiali interni costituiti da direttore regionale, dai soprintendenti ed eventualmente da altri responsabili di uffici periferici dell'Amministrazione Statale, precipuamente destinati ad esprimere pareri obbligatori nell'ambito dei suoi procedimenti, ma ne risulta assente l'Università.

Una sede del genere, definibile come una sorta di tavolo tecnico regionale, potrebbe risultare utile anche per la definizione dei contenuti della valorizzazione dei Beni Culturali, al fine di garantire lo standard di qualità più alto e rappresentativo proprio a livello regionale dei contratti di servizio per le attività di valorizzazione previste dall'art. 115 comma 5 del D. Lgs. 42/2004 come modificato dal D. Lgs. n. 156/2006, evitando che tali contenuti vengano lasciati alla semplice dialettica contrattuale fra Direzioni regionali-Soprintendenze e concessionari.

Potrebbe essere questa una delle sedi in cui dare attuazione tecnica all'inattuato disposto dell'art. 29 comma 5 del Codice (più oltre analiticamente esaminato), anche al fine di procedere alla definizione dei "*livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione*" di cui al successivo art. 114 del Codice.

La normativa attuale concede dunque alcuni limitati strumenti normativi per una collaborazione tra lo Stato, gli Enti locali e le Università. La revisione del Codice potrebbe però essere finalmente l'occasione per un superamento dell'attuale normativa che stabilisce che i poteri decisionali, in ogni fase dell'iter che va dalla ricerca alla valorizzazione, rimangano saldamente in mano alla burocrazia statale, nell'ultima versione con forti deleghe alle Direzioni regionali.

La Società degli archeologi medievisti italiani, che riunendo oltre 300 archeologi delle Università delle Soprintendenze e della libera professione è consapevole di rappresentare tutte le componenti del sistema, intende con questo documento porre l'attenzione su alcuni nodi irrisolti della legislazione attuale, che riguardano una migliore regolamentazione dei rapporti fra Ministero, mondo dell'Università ed autonomie locali, assicurando la partecipazione del mondo dell'Università alla ricerca, alla conservazione e alla valorizzazione dei beni culturali. In questa prospettiva vanno riorganizzati i rapporti fra Soprintendenze, Università, e archeologi liberi professionisti nell'articolato mondo del lavoro archeologico, particolarmente dopo le nuove importanti innovazioni introdotte dagli articoli 2ter-quater-quinquies del decreto legge n. 63/2005 come convertito in legge 109/2005.

Il mondo dell'archeologia nell'ultimo quarto di secolo si è profondamente modificato, a seguito della "rivoluzione archeologica" realizzata negli anni '70. Fino ad allora era costituito da uno sparuto gruppo di studiosi di formazione storico artistica classica e in misura minore preistorica, intercambiabili tra l'insegnamento universitario e la direzione degli organi di tutela, situazione che assicurava una continua osmosi e una fattiva collaborazione tra le due istituzioni. Ma con l'affermarsi di un nuovo concetto di bene culturale, non più ristretto ai canoni storico artistici ma pienamente storico, e con la diffusione dei metodi stratigrafici, in grado di documentare anche le testimonianze di cultura non monumentale, si sono dilatati i campi di azione dell'archeologia: (1) sia per quanto riguarda l'ambito cronologico, progressivamente esteso all'intero periodo postclassico, dall'età medievale a quella moderna; (2) sia nella qualità dei beni da tutelare, che dai monumenti si sono ampliati ad ogni sequenza in grado di produrre informazione

storica; (3) sia nella specificità delle professioni che sono andate via via a fornire tecnici di scavo, studiosi dei paesaggi, archeometri, paleobotanici, zooarcheologi, esperti di informatica e di valorizzazione ecc.

Questa rivoluzione ha messo in crisi la gestione tradizionale dei BBCC e ha sconvolto l'equilibrio che regnava al vertice delle istituzioni, portando ad una contrapposizione tra Università (meno di 500 addetti, comprendendo docenti e tecnici) e Soprintendenze (meno di 300 funzionari archeologi), mentre cresce sempre più il malcontento della componente della libera professione, ora la più numerosa (5000 addetti secondo le stime dell'Associazione nazionale degli archeologi), ma la meno riconosciuta, costretta, sia che operi per le Università sia per le Soprintendenze, ad un lavoro precario privo di garanzie non solo sindacali ma anche di tutela scientifica del proprio lavoro.

Pur essendo evidente l'impossibilità di un assorbimento complessivo dei laureati da parte delle strutture del Ministero e dell'Università, non sono stati in alcun modo previsti o almeno tratteggiati percorsi che consentissero la partecipazione e l'apporto di questi operatori alle iniziative di valorizzazione locale del patrimonio archeologico in numerosi casi sollecitate e ritenute importanti dagli enti locali.

Nel frattempo varie università si cimentavano in grandi cantieri in cui non veniva prestata attenzione solo alle potenzialità e alle dinamiche della ricerca scientifica, ma si avviavano al contempo importanti interventi di valorizzazione di beni archeologici proprio in un costruttivo rapporto con le autonomie locali.

La legislazione recente, compreso il codice Urbani, ha recepito solo un aspetto della rivoluzione, l'ampliamento del concetto di BBCC esteso dal singolo manufatto al contesto, ma non ne ha considerato le conseguenze, che Andreina Ricci ha efficacemente descritto come i mali dell'abbondanza dei nostri beni culturali. Partendo da questo presupposto, occorre a nostro avviso riconsiderare in profondità anche gli strumenti della tutela di un patrimonio incommensurabilmente allargato, ingestibili da un organismo centralizzato e burocratizzato, qual è quello attuale.

In questa prospettiva appare ormai urgente dare efficace ed effettiva attuazione a quanto previsto da una norma sostanzialmente ancora non attuata del Codice, ossia l'art. 29 comma 5, che stabilisce che "Il Ministero definisce, anche con il concorso delle regioni e con la collaborazione delle Università e degli istituti di ricerca competenti, linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali".

Il problema è che molti tra coloro che rappresentano il mondo dell'archeologia nelle istituzioni sono portatori di una cultura lontana sia dalla realtà della ricerca archeologica, sia dalla gestione economica dei Beni Culturali.

Nell'affrontare la situazione va inoltre tenuto presente che modifiche del quadro normativo di cui all'attuale Codice dei Beni Culturali non possono conseguire risultati significativi se non si accompagnano ad una migliore messa a regime della macchina amministrativa statale, e soprattutto ad una valutazione della sua attività in termini di risultati, nella necessaria integrazione con il mondo dell'Università e delle autonomie locali.

Negli organismi consultivi del ministero (il Comitato di settore e le varie commissioni), come attualmente regolamentati dal DPR n. 2/2007 (che ha integrato il DPR n. 173/2004), sono rappresentati gli archeologi che operano all'interno dell'Università e delle Soprintendenze, con una netta prevalenza di classicisti, mentre ne sono esclusi i componenti della libera professione. Mancano infatti criteri certi per l'organizzazione della rappresentanza nel settore del lavoro archeologico professionale, che risulta al suo interno articolato anche in ragione dei suoi rapporti preferenziali da un lato con le Soprintendenze, dall'altro con le Università. E a tutt'oggi non risulta dato adempimento a quanto previsto dall'art. 2ter-comma 2 del decreto legge n. 63/2005 come convertito in legge n. 109/2005, in merito all'istituzione presso il Ministero di un apposito elenco, reso accessibile a tutti gli interessati, degli istituti archeologici universitari e dei soggetti in possesso della qualificazione necessaria a partecipare al procedimento di verifica preventiva dell'interesse archeologico introdotto da quella normativa .

Risulta dunque di fondamentale importanza la definizione delle modalità di nomina nel Comitato di settore, per il quale non è prevista un'elezione diretta da parte degli archeologi, ma una cooptazione del ministro sulla base di criteri che nulla hanno a vedere con quelli di rappresentatività, con il risultato, ad esempio, che ora nel Comitato di settore vi sono ben due docenti della medesima università del Nord, mentre non ve ne è alcuno delle Università del Meridione e delle isole.

Se la crisi della tutela nasce dall'ampliamento del concetto di bene culturale, non vi sono che due possibili soluzioni: o si pongono dei filtri, prevedendo norme specifiche per una serie di beni attualmente non sottoposti ad una organica tutela (come ad esempio i paesaggi antropici, le architetture minori, gli insediamenti non monumentali), beni che

vengono considerati di serie B e di fatto espunti dalla tutela (condizione attuale), oppure si amplia il numero delle istituzioni chiamate a concorrere alla loro difesa e valorizzazione.

E' quest'ultima la soluzione che la Società degli Archeologi Medievisti sostiene con forza, avendo i suoi soci solide esperienze di salvaguardia e di valorizzazione di cosiddetti beni minori, attuate in collaborazione con enti locali e sponsor privati. Esperienze che si collocano nello spirito della legislazione più recente. Ma per crearne le condizioni non basta enunciare un principio, serve una normativa recepita in modo chiaro ed inequivocabile nel Codice.

Il nostro parere è che, sia nella situazione attuale che affida allo stato la gestione della tutela e della ricerca archeologica, sia in un possibile trasferimento di compiti alle Regioni, il regime di concessione previsto dall'art. 89 del Codice debba evolvere in un principio più generale di delega (alle Università, agli Enti locali, alle Istituzioni e ai privati), all'interno del quale possano essere stabilite convenzioni senza limiti di tempo per la ricerca e per la valorizzazione. Le deleghe fissate da convenzioni di durata pluriennale (non meno di cinque anni) e con possibilità di un rinnovo, devono valere non solo per singoli siti, ma per interi territori (da un piccolo comune ad una città) e per ricerche sistematiche su specifici temi (dalla ricostruzione del paesaggio antropico alla valutazione dei depositi di una città ecc.). Via libera, sulla base di una specifica progettazione e di una convenzione, vi deve essere anche alla valorizzazione di un insieme di beni o di un singolo sito, con la garanzia per il finanziatore dell'intervento di ricavarne gli eventuali benefici economici.

L'obiezione, da parte di chi ora centellina le concessioni e le convenzioni, che senza una diretta responsabilità dello Stato verrebbe meno la qualità della ricerca, non considera che la quasi totalità degli scavi delle Soprintendenze è appaltata a ditte esterne di archeologi professionali formati nelle Università o, nel migliore dei casi, direttamente sui cantieri. E sorvola sull'oggettiva evidenza che la maggior parte del patrimonio archeologico da tutelare è postclassico, mentre la quasi totalità dei funzionari, come si è detto, proviene dalle file dei classicisti e dunque non ha specifiche competenze per la maggior parte dei siti e dei depositi archeologici del nostro paese.

Riteniamo inoltre che il controllo dello Stato sulla ricerca non debba applicarsi a tutte quelle indagini preliminari che consentono l'individuazione del bene, ove esse non comportino interventi di scavo archeologico di cui all'art. 88 comma 1 del Codice, dal momento che queste fasi di conoscenza non ne modificano la condizione, ma suppliscono

all'oggettiva inadeguatezza dello Stato nel conoscere e censire il proprio patrimonio: Guaitoli ha calcolato che nella regione meglio studiata (la Toscana) si conosca il 5% dei Beni archeologici, mentre nelle altre la percentuale oscilla tra l'1 e il 3 %. Se consideriamo questa colossale lacuna, risulta inconcepibile che non vi sia piena libertà di indagine utilizzando tutti gli strumenti, dall' aerofoto- interpretazione, alle prospezioni e alle ricognizioni.

Per questo non sarebbero a rigor di logica necessarie nuove norme, in quanto l'art. 17 del Codice vigente dispone che si pervenga a procedure e modalità di catalogazione dei beni culturali individuate e definite dal Ministero con il concorso delle regioni e sulla base di studi, ricerche ed iniziative scientifiche alle quali le Università diano la loro collaborazione, anche se tali principi andrebbero tuttavia regolamentati al fine di una loro diffusa attuazione.

Per attuare una collaborazione fra Ministero, Università ed autonomie locali si potrebbero costituire, anche a livello interregionale, centri dotati di propria personalità giuridica, come prevedono, in sostanziale coincidenza di intenti, il comma 11 dell'art. 29 del Codice ed il successivo art. 118, come è stato recentemente sottolineato da P. Petrarola (Convegno "Modelli di Governance per i Beni Culturali, Roma, 22 giugno 2006).

Per incentivare tali organiche forme di collaborazione in materia di studio e catalogazione del patrimonio archeologico, fondamentali per il perseguimento degli obiettivi in materia di conservazione del patrimonio culturale indicati dal più volte citato art. 29 del Codice al comma 1, quando dichiara che "la conservazione del patrimonio culturale è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro", sarebbe importante individuare apposite forme di incentivazione nei confronti degli uffici periferici che definiscono organici programmi di collaborazione con strutture universitarie, anche per il tramite della concessione di appositi finanziamenti a valere sui programmi della legge n. 43/2005, prorogata sino al 2007 dall'art. 1 comma 1135 della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007).

Gli economisti non perdono occasione per sottolineare come, nella crisi attuale del sistema paese, i beni culturali costituiscano la sola risorsa che l'Italia ha in abbondanza e che su questa si possa puntare come volano per un riposizionamento dell'economia nazionale. I beni archeologici ne costituiscono una parte consistente anche se in questo

ambito le opportunità di lavoro sono in larga misura artificialmente condizionate dalla legislazione e dalla prassi attuale: da un lato *estese* dall'obbligo per i proprietari, non scritto ma divenuto ormai prassi, di finanziare lo scavo di siti archeologici in fase di trasformazione, dall'altro *compresse*, per chi intende fare ricerca, dal regime di concessione che di fatto inibisce o quantomeno filtra drasticamente le iniziative di enti pubblici o privati cittadini. Una politica di deleghe, come quella da noi sostenuta, assicurerebbe di fatto una crescita esponenziale del mercato del lavoro, sul quale si affacciano ogni anno migliaia di neolaureati (2400 secondo le stime di Alma Laurea quelli dell'intero comparto dei beni culturali, ma di questi solo il 16% trova un'occupazione compatibile con la propria formazione), destinati in stragrande maggioranza al precariato o ad un'occupazione diversa rispetto al curriculum di studi seguito.

Nell'impossibilità di costituire un albo degli archeologi, è almeno auspicabile che vengano predisposte norme che ne riconoscano e salvaguardino il profilo professionale. In questa prospettiva può costituire un precedente importante quanto verrà prescritto nel *Regolamento applicativo del Decreto Legislativo n.163 del 12 aprile 2006*, una legge positiva che disciplinerà –in attuazione di quanto già previsto dalla sopra citata legge n. 109/2005- la valutazione dell'impatto archeologico, affidandone l'esecuzione ai Dipartimenti universitari e a professionisti (singoli o appartenenti ad una ditta) provvisti di titolo di studio adeguato (diploma di specializzazione o dottorato di ricerca).

E ancor maggior impatto potrebbe avere quanto era stato proposto il 17 marzo scorso da Riccardo Francovich alla Commissione ministeriale per le tecnologie, istituita dal ministro Rutelli, e che la Commissione sta ora portando avanti: far diventare una prassi di lavoro in ogni regione i metodi di documentazione (tramite aerofotointerpretazione, GIS e ricognizioni) e di valorizzazione (con i Parchi tematici) dei beni archeologici sperimentati dall'Università di Siena in Toscana. Metodi che richiedono progressivi aggiornamenti teorico metodologici ai quali potrebbero concorrere, in sinergia, Università e Soprintendenze.

Appare evidente che le attività di tale commissione dovranno essere quanto prima rapportate a quelle del Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni, istituito ai sensi dell'art. 59 del D. L.gs. n. 82/2005, che ha istituito anche il Repertorio Nazionale dei dati territoriali. In sede della sua recente ricostituzione, avvenuta con D.M. 30 agosto 2007 del Ministro per le Riforme e l'Innovazione nella pubblica amministrazione, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali non risulta neanche

rappresentato, mentre sono presenti i Ministeri per le Riforme e l'Innovazione nella P.A., Ambiente, Politiche agricole, Trasporti, Infrastrutture, l'Agenzia del Territorio, il Dipartimento della Protezione Civile, l'Istituto Geografico Militare, il CNIPA, nonché vari rappresentanti della conferenza unificata Stato-città ed autonomia locali di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997.

Vi è infine da notare che il quadro normativo su cui si sta discutendo potrebbe essere soggetto in tempi rapidi ad ulteriori evoluzioni, in quanto l'art. 118 comma 3 della Costituzione come riscritto dalla legge costituzionale n. 3/2001 stabilisce che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento fra Stato e Regioni “ nella materia della tutela dei beni culturali”, e per quanto noto è stata appena avviata la definizione di intese del genere fra Stato e regioni Lombardia e Toscana.

gennaio 2007