

Archeologia preventiva: quanto costa e quanto paga? Esperienze di quantificazione e retribuzione del lavoro archeologico in varie regioni d'Italia. Disamina di una procedura complessa alla luce anche del decreto parametri

Archaeological risk assessment: how much does it cost and who pays? Experiences of quantification and retribution of archaeological work in various regions of Italy. Examination of a complex procedure in the light of the "decree parameters"

ORIANA CERBONE, CRISTIANA LA SERRA, MARGHERITA MALORGIO

Abstract

Il contributo offre un quadro dei problemi legati ai rapporti economici tra le professioni coinvolte da opere pubbliche per le quali sia richiesta, per legge, la verifica preventiva di interesse archeologico. Le prospettive più recenti sono inquadrare nel D.M. 174 del 17 giugno 2016 – il cosiddetto “decreto parametri”, in attuazione dell’art. 24, comma 8 del Codice dei contratti pubblici – la cui attuazione tuttavia non ha risolto le criticità finora emerse nei rapporti tra professionisti, e tra professionisti e stazioni appaltanti.

This contribution offers an overview of the problems linked to economic relations between the professions involved in public works for which there is required by law the the archaeological evaluation of risk assessment. The most recent prospects are outlined in the D.M. 174 del 17 giugno 2016 – the so-called “decree parameters”, in implementation of the art. 24, comma 8 del Codice dei contratti pubblici – whose implementation however has not resolved the critical problems so far revealed in the relationship between the professional people involved and between them and the contractors.

Oriana Cerbone, Associazione Nazionale Archeologi, Vicepresidente Nazionale.

vicepresidente@archeologi.org

Cristiana La Serra, Associazione Nazionale Archeologi, Presidente della Sezione Calabria.

lasercry@gmail.com

Margherita Malorgio, Associazione Nazionale Archeologi, Coordinatrice Nazionale.

coordinatore@archeologi.org

1. Archeologia preventiva: cos'è e quanto costa¹

La verifica preventiva dell'interesse archeologico è volta a valutare, in sede di progetto di fattibilità, l'impatto della realizzazione di un'opera pubblica disciplinata dal Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 50/2016) rispetto alle esigenze di tutela del patrimonio archeologico, orientandone eventualmente le scelte progettuali definitive ed esecutive. Le sue finalità sono assicurate tramite la diagnostica archeologica, funzionale e strumentale alla progettazione dell'opera, da condursi in sede di progetto di fattibilità con l'obiettivo di trovare eventuali alternative progettuali e definire nella maniera più

accurata possibile tempi e costi di adempimenti derivanti dalla necessità di tutelare il patrimonio archeologico secondo le prescrizioni fornite dall'organo di controllo (le soprintendenze). Il fondamento normativo di essa è costituito in Italia dall'art 28 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004)².

Gli interventi sul patrimonio in Italia sono riservati a professionisti (D. Lgs. 42/2004, art. 9-bis) in possesso di precisi requisiti identificati dalla legge in base alla tipologia dell'intervento³. Nel caso della verifica preventiva dell'interesse archeologico (VIArch o VPIA), la tipologia e la complessità dell'intervento sono tali per cui il profilo richiesto prevede un'elevata specializzazione adeguata all'obiettivo di ottimizzare la progettazione dell'opera da eseguire (possibilmente in fase di progetto di fattibilità) in maniera tale che essa non venga in contatto con elementi del patrimonio da tutelare⁴; oppure, nel caso in cui il contatto sia inevitabile, che nuova opera e patrimonio archeologico siano messi in condizione di dialogare garantendo la realizzazione della prima a condizione della tutela del secondo. Si tratta di molto più, come è evidente, di un semplice documento per ottenere un nulla osta da parte dell'organo di controllo.

Pur comprendendo le esigenze di contenimento dei costi da parte di chi deve realizzare l'opera, da quanto detto sopra emerge come non sia una buona idea effettuare eccessivi ribassi quando si procede ad affidare a un professionista l'incarico di redigere la relazione archeologica preliminare da allegare al progetto di fattibilità dell'opera stessa⁵. Prima ancora della consegna della relazione alla soprintendenza, la stazione appaltante, sulla base delle informazioni in essa contenute, potrebbe decidere di modificare il progetto dell'opera (ancora in fase preliminare) per evitare di far passare, ad esempio, le condutture fognarie proprio sopra i resti di una villa romana già nota in letteratura scientifica. Una buona VIArch serve innanzitutto proprio a questo: ad informare chi andrà a realizzare un'opera pubblica sulla potenzialità archeologica delle aree interessate dal progetto. Il valore di questa informazione è evidente a chiunque abbia realizzato un'opera pubblica che abbia impattato su elementi del patrimonio archeologico.

Nel momento in cui la relazione viene consegnata all'organo di tutela (ossia la soprintendenza competente per territorio), iniziano controlli e verifiche nei quali i funzionari dello Stato – per i quali è necessaria un'approfondita conoscenza della recente normativa e di tutte le sue implicazioni nelle diverse fasi di progettazione e lavorazione – possono chiedere integrazioni e ulteriori azioni e indagini. Una buona VIArch contribuisce a ridurre gli imprevisti già nel primo contatto con l'organo di controllo in materia di tutela.

Nonostante ormai l'applicazione delle procedure di archeologia preventiva non sia una novità, e in molti casi gli interessi pubblici alla realizzazione dell'opera e alla tutela del patrimonio convivano in forme sostenibili, permane

talvolta la cattiva abitudine di considerare l'archeologia preventiva alla stregua di una scocciatura necessaria ma di nessuna utilità tanto per chi deve realizzare l'opera, quanto per chi deve tutelare il patrimonio. Per quanto detto sopra, l'errore è evidente e si traduce in perdite economiche consistenti per chi deve realizzare le opere (con inevitabile accrescimento di costi). La Convenzione europea per la salvaguardia del patrimonio archeologico (La Valletta, 1992) è molto chiara nel definire una forma di tutela nella quale l'obiettivo strategico sia evitare di esporre nuove porzioni di patrimonio archeologico, preferendo intervenire in fase di progettazione preliminare con forme di indagine non invasiva per identificare rischi e potenzialità archeologiche prima di intervenire scavando sul terreno⁶. Una cattiva VIArch, così come la cattiva interpretazione delle norme e applicazione delle procedure previste dalle stesse, portano invece inevitabilmente a spostare le operazioni di tutela nel momento, ormai esecutivo per l'opera pubblica, della sorveglianza in corso d'opera. Il che – in caso di ritrovamenti – si traduce dal punto di vista archeologico nella disapplicazione del mandato della Convenzione de La Valletta, e dal punto di vista della realizzazione dell'opera in ritardi e maggiorazione dei costi. A questo punto anche il più ostinato progettista attento alla difesa della cassa del progetto avrà capito che quel fortissimo ribasso applicato alla voce "archeologia preventiva" forse non è stato un vero affare.

Non è ozioso allora domandarsi quale sia il costo di un professionista in grado di rappresentare al meglio l'interesse della realizzazione dell'opera e della tutela del patrimonio applicando procedure articolate e complesse come quelle dell'archeologia preventiva. Tenendo presente quanto riportato nella circolare ministeriale del MiBACT n. 10/2012 (e allegati), con riferimento alle linee guida di applicazione dei format per le procedure di archeologia preventiva, è possibile rendersi conto tanto delle procedure quanto dei costi da considerare nel capitolato di spesa da parte delle Stazioni Appaltanti. Si parla di attività quali la ricerca bibliografica e d'archivio, la lettura geomorfologica, la fotointerpretazione, la ricognizione sul campo (operazione da calcolare per singolo operatore, che però spesso prevede la partecipazione di squadre che possono anche essere piuttosto numerose), la redazione di schede sugli appositi format previsti dal Ministero e la documentazione fotografica. Il costo delle singole operazioni può eventualmente, a seconda dei casi, essere considerato a corpo insieme alla relazione archeologica, mentre un costo a parte hanno gli allegati cartografici. Vanno considerate anche voci standard quali le spese di trasferta (quasi sempre presenti in questo genere di interventi). Certamente questi costi, quando ben calcolati, si rivelano consistenti, ma chiunque abbia assistito al blocco per giorni di un cantiere in fase esecutiva conosce bene la frustrazione e la maggiorazione economica a cui si va incontro quando

l'archeologo è costretto a fermare le lavorazioni, operai e macchine comprese, perché (ipotesi fantasiosa, ma realistica) quella magnifica villa romana che sta restituendo mosaici di pregio è proprio là dove la compianta ed esimia professoressa Lucilla Wanda Galli della Rocca (nome di fantasia) aveva ipotizzato e pubblicato nel 1964.

2. Archeologia preventiva: quanto paga? Sui compensi per le prestazioni archeologiche nel campo dell'Archeologia Preventiva⁷

Negli appalti pubblici, le tariffe che riguardano l'archeologia preventiva sono molto varie e cambiano sia in funzione della diversa stazione appaltante, sia della regione in cui si opera. Analizzando ad esempio il contesto della regione Calabria, ci si accorge di una notevole discrepanza di trattamenti economici nei confronti dei professionisti archeologi sia tra diversi enti pubblici, che (sorprendentemente) all'interno di una stessa stazione appaltante.

Un dato positivo che emerge osservando il comportamento di alcuni enti in particolare è un miglioramento nell'applicazione delle direttive del Codice dei Contratti: a fronte di una storica difficoltà regionale nella piena applicazione delle procedure di archeologia preventiva, recentemente è diventato più raro trovare progetti di fattibilità di opere pubbliche privi della necessaria relazione archeologica preventiva (VIArch). Si tratta di un aspetto positivo non solo per la correttezza delle procedure di realizzazione delle opere pubbliche, ma anche per la facilitazione al lavoro dei funzionari delle soprintendenze che ne deriva. Ovviamente non è secondaria la maggiore garanzia alla tutela del patrimonio archeologico.

A questo dato positivo, fa però da contraltare il compenso che viene riconosciuto ai professionisti archeologi impegnati nelle procedure di verifica preventiva dell'interesse archeologico. Come visto sopra, le lavorazioni prevedono spesso sopralluoghi, ricognizioni superficiali delle aree oggetto di interventi (utili a valutare la presenza – non altrimenti nota in letteratura – di tracce antropiche antiche, ruderi, materiali sporadici, e tutto ciò che possa contribuire alla definizione del potenziale archeologico delle aree), spostamenti fra biblioteche e archivi vari, spesso allocati in diverse sedi, anche lontane fra loro. Molti di questi interventi non vengono compiuti da soli, ma in collaborazione con altri colleghi e specialisti che andranno ugualmente retribuiti. Anche i costi della giornata lavorativa, degli spostamenti (tutte le spese di viaggio ricadono sul professionista che deve provvedere quasi sempre con mezzi propri, dato il frequente isolamento dei luoghi oggetto di indagine) e della rielaborazione dei dati acquisiti dal sopralluogo, devono essere tenuti in considerazione ai fini di una copertura finanziaria.

Va detto che qualche volta (sebbene non così frequentemente) si assiste all'applicazione di tariffe coerenti con l'elevata quantità delle operazioni da svolgere e in linea con l'alta

qualità che ci si aspetta di trovare nella relazione archeologica che verrà consegnata dal professionista⁸.

Recentemente sono aumentate le segnalazioni di disapplicazione della normativa da parte di alcuni operatori (soprattutto in opere a rete di grande impegno), che non consegnano la VIArch, oppure questa viene consegnata all'apertura del cantiere o addirittura a lavori iniziati: non di rado i funzionari delle soprintendenze sono costretti a intervenire per bloccare i lavori (con ingenti costi a carico del realizzatore), saltando la fase di vera e propria verifica preventiva e convertendo la procedura in una semplice sorveglianza in corso d'opera. Al di là delle tariffe applicate in questi casi, che non prevedono certamente i costi della verifica preventiva sopra descritti, si assiste purtroppo anche al ribasso sulla tariffa della semplice (ma utile ai fini della mera tutela) sorveglianza archeologica. Ma il disastro per la tutela e per le casse delle stazioni appaltanti è tale che non occorre nemmeno insistere nel descrivere i danni che ne derivano al patrimonio e ai professionisti archeologi. Ancora una volta, l'applicazione della norma avrebbe reso il processo trasparente e sostenibile per tutti gli attori coinvolti nelle procedure di archeologia preventiva.

3. Archeologia preventiva e decreto parametri: un rapporto difficile⁹

Il 17 giugno 2016 è stato emanato il decreto n. 174, il cosiddetto "decreto parametri", in attuazione dell'art. 24, comma 8 del Codice dei contratti pubblici, in cui si stabiliva che con apposito decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, fossero definite «le tabelle dei corrispettivi commisurati a livello qualitativo delle prestazioni e delle attività»¹⁰.

Con riferimento alle procedure di archeologia preventiva, il decreto parametri interviene negli ambiti della progettazione e dell'esecuzione lavori e sulla singola prestazione della relazione archeologica preliminare (VIArch). La logica del legislatore è quella di stabilire le modalità attraverso cui gli enti che utilizzano i parametri proposti dal decreto (una possibilità, non un obbligo) raggiungano un elevato livello qualitativo nelle prestazioni richieste commisurando a questo livello i corrispettivi per le professionalità coinvolte. Le percentuali adottate nell'allegato al decreto sono tuttavia del tutto inadeguate rispetto alla tipologia e alla mole di lavoro che il professionista archeologo è chiamato ad adempiere, come è stato illustrato nelle pagine precedenti. Questo strumento, quindi, nato con lo scopo di fornire strumenti utili a coniugare il raggiungimento di elevati standard qualitativi al giusto prezzo, risulta inadeguato a far fronte alla complessità delle procedure connesse alle verifiche preventive dell'interesse archeologico e alle conseguenti azioni previste dal Codice dei Contratti in materia di interventi archeologici (tanto esecutivi, quanto in fase di progettazione).

Conclusioni¹¹

Risulta evidente, per quanto esposto in questo contributo, come una cattiva definizione dei costi connessi all'archeologia preventiva (compresi quelli calcolati attraverso le previsioni del "decreto parametri") inneschi una serie di conseguenze (dall'utilizzo di professionalità non adeguate, alla proposta di compensi non commisurati alla complessità delle lavorazioni da eseguire) che porta in gran parte dei casi alla produzione di relazioni archeologiche preliminari del tutto non adeguatamente circostanziate, che rischiano di essere insufficienti allo scopo per cui esse vengono richieste. Il danno per la realizzazione dell'opera sarà quantificabile solo alla fine della stessa, quando il ritrovamento della nostra ipotetica (e incolpevole) villa romana, col suo corredo di pregevoli mosaici, avrà come conseguenza ritardi di mesi (o anni), modifiche progettuali plurime (in corso d'opera: l'incubo di ogni costruttore) e magari anche la rabbia della comunità dei cittadini, che spesso paga un prezzo salato per i ritardi nella conclusione dei servizi connessi alla realizzazione di opere spesso pensate proprio per migliorare le loro condizioni.

Note

¹ Paragrafo a cura di Oriana Cerbone.

² Per una disamina del rapporto tra archeologia preventiva e sviluppo della professione in Italia, si rimanda al contributo di Giuseppina Manca di Mores in questo stesso numero della rivista.

³ D.M. 244/2019, Allegato 2 (costituente regolamento attuativo della L. 110/2014).

⁴ Modificare il progetto per evitare di impattare sul patrimonio archeologico è quasi sempre l'opzione migliore sia per il realizzatore, che per il patrimonio da tutelare.

⁵ D. Lgs. 50/2016, art. 25, comma 1.

⁶ Sull'origine in ambito comunitario europeo della normativa dell'archeologia preventiva si rimanda al contributo di Alessandro Garrisi e Marcella Giorgio in questo stesso numero della rivista.

⁷ Paragrafo a cura di Cristiana La Serra.

⁸ A questo fine si nota spesso l'utilizzo del Tariffario ANA del 2011, in corso di aggiornamento, che garantiva (e garantisce tuttora) tariffe sostenibili.

⁹ Paragrafo a cura di Oriana Cerbone e Margherita Malorgio.

¹⁰ Decreto 17 giugno 2016 (Ministero della Giustizia).

¹¹ Paragrafo a cura di Oriana Cerbone, Cristiana La Serra e Margherita Malorgio