



#####

Tsao Cevoli
(Presidente "Associazione Nazionale Archeologi")

LA LEGGE SULL'ARCHEOLOGIA PREVENTIVA E LE SUE IMPLICAZIONI SULLA PROFESSIONE DI ARCHEOLOGO

La legge cd. sull'archeologia preventiva (D.L. 63/2005, convertito nella legge 109/2005), attualmente in vigore in Italia, si inserisce da un lato nella lunghissima tradizione legislativa del nostro Paese in materia di tutela del patrimonio archeologico e culturale, dall'altro sulla scorta delle concrete esperienze maturatesi su campo in questo settore, ben prima del concepimento della legge stessa.

Negli ultimi decenni, sia in Italia che in Europa, la crescente realizzazione di grande opere infrastrutturali e, parallelamente, una accresciuta sensibilità verso il patrimonio archeologico, nonché l'efficace pressione e attività esercitata dalle strutture istituzionali preposte alla tutela del patrimonio stesso, *in primis* in Italia il capillare sistema delle Soprintendenze Archeologiche e degli altri Uffici periferici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ha posto il problema della interazione proprio degli interventi infrastrutturali con il patrimonio archeologico celato nel territorio.

Una interazione che, se non risolta dal legislatore con regole e procedure chiare ed univoche, può diventare, come si è purtroppo constatato in passato in non poche occasioni, conflittuale e persino traumatica per entrambi gli elementi in questione, contrapponendo le esigenze della tutela del patrimonio archeologico e quelle dello sviluppo. Da un tale conflitto la collettività, quale che sia di volta in volta tra i due interessi a prevalere, esce in ogni caso sempre sconfitta e danneggiata: in termini economici, di tempi di realizzazione delle infrastrutture e in termini di irrimediabile perdita di risorse archeologiche e culturali, che appartengono anch'esse alla collettività.

Altri paesi europei sembrano aver affrontato e risolto prima dell'Italia, non solo sul piano legislativo ma anche con nella concreta attività su campo, la questione della prevenzione di questo conflitto. Una pressione verso la soluzione del problema è venuta, paradossalmente, sia in Italia che in Europa, proprio dalle influenti lobbies dei costruttori e dei realizzatori dei grandi interventi infrastrutturali, i quali ad un certo hanno acquisito consapevolezza, per fortuna, se non dell'importanza, almeno dell'utilità di prevenire il "rischio archeologico", preferendo assumersi l'onere della realizzazione di indagini archeologiche preventive, piuttosto che incappare,

##





#####

inevitabilmente, nelle stesse evidenze archeologiche, ma senza preavviso, con conseguenti rallentamenti o interruzioni dei lavori.

Per conciliare le esigenze della tutela e quelle dello sviluppo si è, dunque, iniziato a comprendere, da parte sia del legislatore, che delle committenze e degli operatori del settore, che è meglio prevedere e progettare le verifiche archeologiche insieme all'opera ed iniziarle prima dei lavori stessi, anzi addirittura in fase di progettazione dell'opera, quando si è ancora in tempo ad utilizzare le informazioni provenienti dalle indagini archeologiche per scegliere le soluzioni progettuali meno impattanti sul patrimonio archeologico stesso: scelte che, dal punto di vista degli archeologi, sono finalizzate ad indirizzare le indagini successive in maniera più mirata e, intervenendo sul progetto preliminare, ad allontanare l'opera infrastrutturale dalle evidenze inamovibili, mentre dal punto di vista dei realizzatori dell'opera significano meno scavi, quindi meno complicazioni, tempi più brevi e quindi anche costi più ridotti.

In Europa i modelli di riferimento per questo nuovo approccio sono state le esperienze fatte in diversi paesi, tra cui la Francia, l'Inghilterra e la Grecia. Ma anche l'Italia, ancor prima che il legislatore mettesse mano al settore per definire un quadro normativo di operatività, ha vissuto negli ultimi decenni grandi esperienze concrete, su campo, di archeologia preventiva, tra le quali le indagini archeologiche per la realizzazione della TAV e quelle per le nuove linee metropolitane a Roma e Napoli, nonché quelle preliminari alla realizzazione di opere infrastrutturali in tutto il Paese, come i metanodotti, le pale eoliche, le autostrade etc. A differenza degli altri paesi europei citati, si sentiva, tuttavia, l'assenza di un quadro normativo di riferimento, nonché, ancor oggi si sente, la mancanza di un soggetto paragonabile, per entità, caratteristiche e funzioni, all'Institute of Field Archaeology inglese o all'Institut National de Recherches Archeologiques Préventives francese: soggetti in grado di coprire tutto il territorio nazionale, intervenendo sistematicamente con ricerche preventive prima della realizzazione di qualsiasi opera sul territorio, e di impiegare migliaia di archeologi, sia strutturati che non, garantendo una adeguata prospettiva professionale ed occupazionale alle nuove generazioni di archeologi che escono in numero sempre crescente dalle Università europee. Altra differenza con i paesi europei citati è che lì, al contrario di quanto spesso avviene in Italia, i finanziamenti non si limitano all'attività di indagine preventiva e scavo, ma anche allo studio e alla pubblicazione dei ritrovamenti.

In ogni caso in tutti i paesi e i casi citati, con soluzioni legislative ed operative di volta in volta diverse, si sono adottati sistemi, da un lato, per garantire uno standard

##





di tutela superiore a quello dei decenni passati, dall'altro, per conciliare le esigenze di chi tutela e di chi realizza infrastrutture e opere edili. A differenza dell'archeologia di emergenza, spesso fino a qualche decennio fa unica possibilità di salvezza per il patrimonio archeologico, ma con notevole sacrificio di evidenze, di risorse economiche e di tempi, l'archeologia preventiva consente, infatti, agli archeologi di aver voce in capitolo nelle scelte sui grandi interventi infrastrutturali ed edili sul territorio sin dal momento della progettazione. Grazie all'archeologia preventiva gli archeologi hanno insomma, oggi, la possibilità di non essere più considerati un ostacolo allo sviluppo infrastrutturale e edilizio, ma un soggetto che guida e accompagna la gestione del cambiamento del territorio.

La legge sull'archeologia preventiva

In Italia con il DL 63/2005, convertito nella legge 109/2005, il legislatore regola-
menta, con almeno un decennio di ritardo rispetto ad altri paesi europei, il settore
dell'archeologia preventiva. Una legge che era destinata, tuttavia, a rimanere anco-
ra per diversi anni disattesa: è stato necessario aspettare, infatti, altri quattro anni per
vedere l'emanazione del regolamento attuativo della legge (D.M. 60/2009), con un
irragionevole ritardo, sia rispetto alla legge stessa sia rispetto al Codice dei contrat-
ti pubblici, che ne prevedeva l'emanazione sin dal 2006.

L'Associazione Nazionale Archeologi si è espressa in più occasioni, con
dichiarazioni pubbliche, documenti e articoli, sulla legge e sul successivo regola-
mento, ritenendo che, innanzitutto per quanto attiene l'oggetto ed il punto fonda-
mentale della normativa, cioè l'obbligo, d'ora in poi imposto dalla legge, di effet-
tuare, a spese del committente, una verifica archeologica preliminare prima di
attuare interventi invasivi del territorio e del suo sottosuolo, la legge sull'archeolo-
gia preventiva rappresenti un'innovazione ed un progresso fondamentale nel quadro
dell'archeologia italiana, nella direzione di una più efficace azione di tutela del pat-
rimonio archeologico italiano, che possa meglio conciliare le esigenze della tutela
del patrimonio archeologico con quelle dello sviluppo infrastrutturale ed edilizio,
segnando il passaggio da una tutela incentrata, fino a tempi recenti, in massima parte
sugli interventi di archeologia di emergenza, ad una più innovativa concezione della
tutela stessa, basata sulla prevenzione del "rischio archeologico" e, si spera in
prospettiva, su quello che domani potrebbe essere il passo successivo, cioè la
conoscenza preventiva, tramite le carte archeologiche, delle risorse archeologiche
del territorio e la conseguente gestione programmata degli interventi infrastrutturali





#####

ed edilizi sul territorio.

La legge sancisce che per le opere disciplinate dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, le stazioni appaltanti saranno tenute alla “verifica preventiva di interesse archeologico”, attingendo, per l’affidamento delle indagini archeologiche preventive, ad un elenco pubblico istituito presso il MiBAC, del quale potranno entrare a far parte i dipartimenti archeologici delle università e i soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia. Per le opere sottoposte al codice dei contratti pubblici (grandi infrastrutture e opere pubbliche) le stazioni appaltanti, d’ora in avanti, saranno tenute, insomma, a verificare preliminarmente l’impatto archeologico, consegnando alla competente Soprintendenza archeologica una relazione a firma di un soggetto iscritto all’elenco.

Gli aspetti controversi della legge

Diversi aspetti del provvedimento risultano tuttavia problematici. Innanzitutto per come è strutturata la legge l’obbligo della verifica preventiva tocca concretamente solo gli interventi pubblici sottoposti al Codice nazionale dei contratti pubblici (D.Lgs 163/06), ovvero in massima parte alle grandi opere e infrastrutture pubbliche, escludendo una larghissima parte degli interventi che incidono sul sottosuolo, come quelli di edilizia privata, che, costituiscono di fatto, nelle concrete dinamiche della realizzazione delle opere, un rischio potenziale per il patrimonio archeologico, soprattutto laddove esso non sia ancora noto e quindi non scattino altri meccanismi di tutela, come i vincoli e la verifica dell’interesse archeologico.

Problematica, per diversi aspetti, è anche la questione della creazione del succitato “elenco dei soggetti” presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali. L’Associazione Nazionale Archeologi, pur accogliendo favorevolmente l’istituzione di un elenco pubblico di soggetti qualificati presso il MiBAC (in quanto, pur con tutti i limiti e i difetti che signaleremo, per la prima volta riconosce un ruolo agli archeologi in quanto persone fisiche e professionisti qualificati, rappresentando quindi comunque un primo, seppur ancora insufficiente e molto lacunoso passo, verso il riconoscimento della figura professionale dell’archeologo e verso l’affermazione del principio della trasparenza degli affidamenti degli incarichi, in un sistema sinora del tutto privo di regole e criteri, e una garanzia a favore dei cittadini, delle amministrazioni pubbliche e delle stazioni appaltanti), ha espresso anche diverse critiche a questo aspetto provvedimento. Esso, innanzitutto, perpetua il para-

###





#####

dosso tutto italiano per cui, proprio in uno dei paesi con la più alta densità archeologiche al mondo, il legislatore non riesce ad infrangere il tabù di una esplicita menzione dell' "archeologo" nella legislazione italiana, quasi che in Italia questa professione non avesse neanche il diritto di essere chiamata ufficialmente con il proprio nome. Al posto del mai utilizzato termine "archeologi" la legge parla, infatti, genericamente di "soggetti", in possesso di specializzazione o dottorato in archeologia. In secondo luogo l'elenco prevede, per l'ammissione di tali "soggetti", determinati requisiti esclusivamente formativi, di fatto negando una realtà di fatto: che per diventare archeologi le conoscenze e competenze acquisite nel percorso formativo accademico sono necessarie ma non sufficienti, e vanno affiancate da quelle acquisite o affinate con la concreta pratica professionale. In più, riferendosi la disposizione ed il relativo elenco solamente agli interventi pubblici sottoposti al Codice nazionale dei contratti pubblici (D.Lgs 163/06), esclude interventi archeologici, pubblici e privati, di altra natura, nonché al contempo le migliaia di archeologi professionisti, privi di specializzazione o dottorato, impegnati quotidianamente in tali interventi: professionisti e ambiti lavorativi che rischiano di continuare a rimanere in una situazione di confusione e disomogeneità di regole e procedure, soprattutto riguardo ai requisiti formativi e professionali richiesti ai soggetti esecutori, alle modalità di affidamento e ai parametri retributivi. La legge ed il relativo regolamento si riferiscono, infatti, soltanto alla fase preliminare degli interventi, lasciando del tutto irrisolta la regolamentazione delle fasi relative all'assistenza o all'indagine archeologica nel corso dei lavori per la realizzazione delle opere.

Altro aspetto controverso è l'inserimento nell'elenco anche dei dipartimenti universitari di archeologia, con cui la legge sancisce, di fatto, la loro configurazione come attori di mercato. L'Associazione Nazionale Archeologi pur ammettendo che le Università possano effettuare valutazioni archeologiche preventive, un compito che si potrebbe tradurre, tra l'altro, in una positiva nuova opportunità di lavoro per molti archeologi, ha sottolineato tuttavia che questo intervento delle Università nel mercato del lavoro pone diversi problemi che vanno chiaramente affrontati e risolti. Innanzitutto i dipartimenti universitari usufruiscono in via ordinaria di risorse pubbliche e, di conseguenza, di strumenti di indagine acquistati e di personale scientifico retribuito con tali risorse: dal momento in cui Università e liberi professionisti vengono a trovarsi in concorrenza nel mercato, si pone, quindi, il problema di come evitare una assoluta disparità di condizioni di partenza delle une rispetto agli altri. Un normale funzionamento di un sistema di mercato esigerebbe, invece, la parità di

##



#####

importante segmento del mercato del lavoro, ha ribadito che ritiene compito di un'associazione professionale tutelare prima di tutto gli archeologi di base. Ora nel caso di un eventuale ingresso anche delle imprese nell'elenco dei soggetti abilitati alla valutazione archeologica preventiva gli archeologi di base e liberi professionisti, in mancanza di reali e concrete garanzie e tutele, sarebbero completamente schiacciati dalla doppia concorrenza di università e imprese, privati anche in questo settore di qualsiasi prospettiva o speranza di affermazione professionale.

Oggi, come ben sappiamo, il mercato del lavoro, e non solo nel campo archeologico, è purtroppo molto penalizzante per il lavoratore, inquadrato nella maggior parte dei casi con forme contrattuali precarie e discontinue, prive di tutele e di diritti. La maggior parte delle imprese ricorre ai più disparati contratti cosiddetti "atipici" per inquadrare il lavoratore nelle forme meno onerose e impegnative, anche se queste calpestanto ed umiliano la professionalità e la dignità degli archeologi, a cominciare dal trattamento economico. Per questo promuovere iniziative a favore dei datori di lavoro in una situazione del genere non equivale, purtroppo, a migliorare automaticamente le condizioni per gli archeologi anzi forse può addirittura contribuire a peggiorarle.

Una decisione come questa, che può determinare forti ricadute sui singoli archeologi, richiederebbe, dunque, un'ampia consultazione preventiva della categoria, tramite un dibattito serio, aperto e democratico. In mancanza di una chiara e ampia approvazione da parte della base, lanciarsi in appelli come quello a favore dell'inserimento delle imprese nell'elenco del MiBAC, soprattutto senza prevedere e pretendere preventivamente da parte loro concrete garanzie a favore degli archeologi lavoratori e professionisti, è invece assolutamente rischioso e rischia di potenziare l'attuale situazione del mercato del lavoro, già fortemente squilibrato a favore delle imprese e delle cooperative, a svantaggio dei singoli archeologi. L'Associazione Nazionale Archeologi ritiene, invece, che tutti i soggetti, che operino in forma di studi professionali, di società o di cooperative archeologiche o in qualsivoglia altra forma, debbano applicare retribuzioni eque, rispettose della dignità e della professionalità degli archeologi.

Infine, sempre per quanto riguarda l'elenco, la possibilità di iscrizione riservata ai docenti di ruolo e per i ricercatori confermati "ancorché non in possesso dei requisiti indicati negli articoli 4 e 5", ovvero privi di specializzazione o dottorato, pur essendo del tutto comprensibili le motivazioni che ne hanno animato l'introduzione, è un altro elemento che, però, di fatto produce delle condizioni di disparità e di discriminazione tra i docenti universitari e coloro i quali non appartengono al person-

###

#####

ale interno delle università, tra i quali pure si annoverano anche alcuni tra gli archeologi italiani di più consolidata professionalità, i quali, pur privi (alcuni di essi, al pari di alcuni docenti universitari, per una semplice questione generazionale) di specializzazione o dottorato, possiedono un'elevata professionalità, frutto di altre forme di formazione post-laurea e di una pluridecennale esperienza professionale.

Conclusioni

In definitiva l'Associazione Nazionale Archeologi ritiene che la legge sull'archeologia preventiva ed il relativo regolamento, seppur con tutti i difetti che abbiamo evidenziato, rappresentino una riforma fondamentale nell'archeologia italiana, che dovrebbe consentire una maggiore tutela del patrimonio, una migliore organizzazione degli interventi ed un complessivo aumento delle opportunità di lavoro per gli archeologi, e che costituisce in qualche modo anche un primo passo utile, seppur limitato e problematico, nella direzione del riconoscimento e della regolamentazione della professione di archeologo, tramite, per la prima volta, l'istituzione di un Elenco presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali di soggetti abilitati alla raccolta e all'elaborazione dei dati per la verifica archeologica preventiva, a garanzia della qualità degli interventi e della trasparenza degli affidamenti degli incarichi. Un elenco che ha avuto il merito, se non altro, di riaprire il dibattito, nella categoria, nelle istituzioni e nel mondo accademico, sulla questione del riconoscimento della professione di archeologo, dimostrando tutta la necessità e l'attualità di questa richiesta che gli archeologi da decenni avanzano al legislatore. Un elenco che, infine, per il quale non è ancora stato pubblicato alcun bando, nonostante il notevole tempo trascorso dalla emanazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del "regolamento" sull'archeologia preventiva (D.M. n.60 del 20/03/2009).

Rimangono tuttavia numerosi aspetti della legge e del suo regolamento controversi e irrisolti sui quali l'Associazione Nazionale Archeologi ha espresso una serie di riserve, denunciando, in particolare, i rischi di una concorrenza sleale tra università e professionisti, nonché la ricaduta limitata del provvedimento, che interesserà solo un settore specifico delle attività archeologiche, lasciando, invece, in uno stato di disomogeneità e deregolamentazione il resto degli interventi, in particolare le fasi di assistenza e di indagine archeologica vera e propria nel corso della successiva realizzazione delle opere, e lasciando privi di qualsiasi forma di riconoscimento e regolamentazione tutti gli archeologi senza dottorato o specializzazione, di fatto discriminati rispetto ai docenti di ruolo e ai ricercatori confermati, per i quali il decreto

###



#####

prevede l'iscrizione all'elenco "ancorchè non in possesso" di tali requisiti.
Tali aspetti che la legge lascia controversi o irrisolti, andrebbero affrontati innanzitutto con un miglioramento della legge stessa, ma poi soprattutto approcciando il problema non con leggi limitate, come questa, a specifiche tipologie di intervento, ma con una complessiva, più completa ed organica, riforma del settore dell'archeologia e dei beni culturali, che si faccia carico di affrontare finalmente anche l'annosa e ancora irrisolta questione del riconoscimento e regolamentazione della professione di archeologo e delle altre professioni dei beni culturali. Una riforma che dovrebbe trovare concepimento nella concertazione, da attivare tramite tavoli tecnici e commissioni miste, tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ministero delle Infrastrutture e dei Lavori Pubblici, Ministero dell'Università, Università italiane e le rappresentanze di tutte le categorie professionali e i lavoratori del settore.



##

