



Al Ministro dei Beni e delle Attività Culturali
On. Dario Franceschini
Via del Collegio Romano - Roma

Oggetto: concessioni di scavo

Onorevole Ministro,

già in passato il mondo dell'archeologia universitaria Le ha posto questo annoso e grave problema. Mi permetto di riproporlo, a nome della Federazione delle Consulte Universitarie di Archeologia (FCdA), che rappresenta la quasi totalità dei docenti di archeologia, perché ci auguriamo che nel corso di questo suo nuovo mandato, per il quale Le rivolgiamo i migliori auguri di buon lavoro, la questione possa essere risolta definitivamente, anche negli aspetti legislativi che la regolamentano, stabilendo finalmente un rapporto di maggiore e più serena collaborazione tra Università e Soprintendenze.

Mi permetto di riepilogare i termini del problema.

Com'è noto, il regime di 'concessione di scavo' è regolamentato da una serie di norme, a partire dalla legge 1089 del 1939 secondo cui «il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di eseguire ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose di cui all'art. 1, in qualunque parte del territorio del Regno» (L. 1089/1939, art. 43); inoltre «il Ministro per l'educazione nazionale, sentito il Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti può fare concessione a enti o privati di eseguire ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose di cui all'art. 1, in qualunque parte del territorio del Regno, ... » (art. 45); infine si precisa che «chiunque intenda eseguire su immobile proprio ricerche archeologiche o, in genere, opere per il ritrovamento di cose di cui all'art. 1 deve ottenere autorizzazione dal Ministro per l'educazione nazionale » (art. 47).

Si noti, in questa legge di ottant'anni fa, il riferimento ai 'ritrovamenti e scoperte' di 'cose', che evidenzia una concezione dell'archeologia come 'caccia al tesoro' con un'attenzione esclusiva al singolo oggetto o monumento, ovviamente molto lontana dall'attuale visione contestuale, globale e stratigrafica della moderna archeologia. È forse solo il caso, inoltre, di ricordare che fino al 1974-75, quando da una costola del Ministero dell'Istruzione nacque il Ministero dei Beni Culturali, la 'facoltà di eseguire ricerche archeologiche' era affidata all'unico Ministero.

Il Testo Unico del 1999 riprese sostanzialmente la legge del 1939, e pur attribuendo allo Stato nella sua interezza (compreso quindi il MIUR) la ricerca, prevedendo che «le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento di beni culturali indicati all'articolo 2, in qualunque parte del territorio nazionale, sono riservate allo Stato» poi precisava che «il Ministero (per i beni culturali e ambientali) può dare in concessione ad enti o privati l'esecuzione di ricerche e di opere indicate nell'articolo 85 ed emettere a favore del concessionario il decreto di occupazione degli immobili ove devono eseguirsi i lavori» (D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, artt. 85 e 86).

Infine con il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio del 2004 (D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche) si è sostanzialmente tornati alla versione della legge del 1939, accentuando



ulteriormente le restrizioni, prevedendo che «le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all'articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero (per i beni e le attività culturali)» (art. 88) e prescrivendo che «il Ministero può dare in concessione a soggetti pubblici e privati l'esecuzione delle ricerche e delle opere indicate nell'articolo 88 ed emettere a favore del concessionario il decreto di occupazione degli immobili ove devono eseguirsi i lavori», che «il concessionario deve osservare, oltre alle prescrizioni imposte nell'atto di concessione, tutte le altre che il Ministero ritenga di impartire. In caso di inosservanza la concessione è revocata» e, infine, che «la concessione può essere revocata anche quando il Ministero intenda sostituirsi nell'esecuzione o prosecuzione delle opere. In tal caso sono rimborsate al concessionario le spese occorse per le opere già eseguite e il relativo importo è fissato dal Ministero» (art. 89).

Insomma il Codice ribadisce l'esclusività delle competenze in materia di ricerca archeologica di un singolo Ministero (e non più dello Stato nel suo insieme), conferma la possibilità del ricorso alla 'concessione', una procedura che conserva anche nella denominazione un sapore ottocentesco, più da Stato 'borbonico' che da moderno Stato europeo, e prevede anche la possibilità di revocare la concessione in qualsiasi momento e di sostituirsi al concessionario nella prosecuzione di una ricerca archeologica. Un soprintendente può, dunque, in qualsiasi momento, senza necessariamente motivazioni di particolare gravità, estromettere una Università, che magari conduce da anni importanti e proficue ricerche archeologiche in un sito, sostituendosi nella ricerca (si vedano i contributi di Brogiolo, Ardevino, Malnati, Volpe e Zucca in "European Journal of Post-Classical Archaeologies" 2013 e di Benetti, Santacroce, in "European Journal of Post-Classical Archaeologies" 2019).

Negli ultimi anni, peraltro, le procedure burocratiche si sono andate progressivamente appesantendo in maniera esponenziale, con una serie di circolari¹, tutte finalizzate a limitare gli spazi di manovra e ad accentuare la subalternità delle Università e dei centri di ricerca rispetto al MiBACT: moltiplicazione di elenchi e relazioni, obbligo di assicurazioni e fidejussioni, dichiarazioni e rinunce al cosiddetto 'premio di rinvenimento' da parte di tutti i partecipanti, sistemazione delle aree dopo gli scavi, restauri a carico dei concessionari, divieto di partecipazione di volontari (e addirittura in una versione, poi modificata, anche degli stessi studenti alle prime armi, dimenticando che gli scavi universitari hanno una funzione didattica), fino a includere nel regime di concessione anche le indagini diagnostiche non distruttive: insomma anche per effettuare una prospezione geofisica o anche una ricognizione aerea, con LIDAR o con un comunissimo drone sarebbe necessario ottenere una concessione.

Sia ben chiaro, non contestiamo alcuni degli aspetti tecnici, perché è doveroso, ad esempio, provvedere ai restauri e alla sistemazione delle aree archeologiche dopo la fine delle indagini, e nemmeno il problema, pur assai grave, relativo al premio di rinvenimento (che andrebbe definitivamente affrontato, regolamentando tale retaggio del passato, che comporta enormi esborsi da parte dello Stato), ma lo spirito che anima tali provvedimenti. Emerge, infatti, con forza l'approccio burocratico e autoritario, chiaramente ostile al mondo dell'Università e della ricerca, nel rendere chiaro chi ha il potere di consentire o negare la realizzazione di una ricerca. Nella prassi,

¹ Direzione Generale Archeologia: Circolari; 24/2012; 18/2013; 3/2015; 6/2016; 21/2016; Direzione Generale ABAP: circolari 17/2018; 38/2018; 4/19.



poi, non mancano applicazioni più o meno rigide o elastiche delle norme, a seconda dell'intelligenza e del buon senso del singolo soprintendente o, peggio, sulla base dei buoni o cattivi rapporti personali con il docente universitario. Poca importanza nella valutazione di una ricerca rivestono la qualità e il rigore metodologico, il tipo di formazione fornita, l'importanza dei risultati scientifici, le pubblicazioni, e meno che mai il coinvolgimento delle comunità locali o il contributo offerto allo sviluppo dei territori.

È necessario ricordare che l'Università ha il compito istituzionale della ricerca e della formazione. Come può il MiBACT ignorare che le attività sul campo sono ormai parte integrante dei corsi universitari di archeologia con l'erogazione di un numero significativo di crediti? Come non considerare il ruolo dell'Università nella formazione sul campo dei futuri professionisti archeologi e degli stessi futuri funzionari del MiBACT e che da questa formazione dipende anche la qualità della futura tutela? Limitare o addirittura impedire l'attività archeologica sul campo non produce solo un danno per la ricerca ma anche per la formazione, con ripercussioni negative per la stessa creazione di figure professionali con competenze adeguate alle nuove sfide del mondo del lavoro. Come non cogliere l'importanza che riveste nell'Università anche la terza missione, accanto alla ricerca e alla didattica, attività tutte oramai sottoposte a valutazione da parte dell'ANVUR?

Il livello di guardia è, però, stato superando quando, con una circolare del DG Famiglietti, si giunti a valutare l'opportunità di concedere o meno la possibilità di scavare solo se l'intervento è «in piena coerenza con i programmi di ricerca messi a punto o già avviati da codesti Uffici» (cioè le Soprintendenze) e solo se «ne venga evidenziata con chiarezza l'utilità, segnalando il valore e l'importanza che tali scavi rivestono nel programma generale di ricerca degli Uffici interessati, e ne venga valutata anche l'incidenza immediata e futura sulla gestione del territorio di competenza». Sarebbe, dunque, compito di una Soprintendenza valutare se una ricerca scientifica è utile e autorizzarla se coerente con i propri indirizzi di ricerca? Pensi, signor Ministro, cosa succederebbe se a valutare e a decidere se una ricerca biomedica condotta da una Università o da un istituto di ricerca sia da realizzare o meno fosse una ASL!

Ultimamente poi, nei decreti di concessione di scavo è comparsa una prescrizione assai difficilmente accettabile: «premesso che il Concessionario è tenuto alla pubblicazione dei risultati della ricerca, il medesimo dovrà ottenere l'assenso della Soprintendenza per qualunque forma di diffusione di tali dati, ivi compresi comunicazioni sui canali di informazione tradizionali, *social networks*, incontri, iniziative divulgative e didattiche, compresa altresì la partecipazione a conferenze e convegni e i progetti editoriali e scientifici. La mancata osservanza di tali disposizioni costituirà motivo di revoca della presente concessione».

Insomma, stando alla lettera del decreto, anche per scrivere un post su Facebook, pubblicare una foto su Instagram, tenere una conferenza per un'associazione o una lezione in una scuola (o forse addirittura all'università), organizzare una visita guidata agli scavi o un open day, rilasciare una intervista a un giornalista, partecipare a un convegno, si dovrebbe ottenere "l'assenso" della soprintendenza?

Tali disposizioni confliggono non solo con i principi dell'Archeologia Pubblica, che pone grande attenzione alla comunicazione, al coinvolgimento e alla partecipazione attiva dei cittadini, ma sono anche in aperto contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione, che prevede la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca (art. 9) e garantisce la libertà di ricerca e



d'insegnamento (art. 33) ma anche con le più elementari forme di rispetto della dignità e dei diritti di un ricercatore e del pubblico di essere informato.

Recentemente abbiamo avuto un positivo incontro con la DG ABAP arch. Federica Galloni con la quale si è avviata una collaborazione per risolvere alcune di queste questioni. Riteniamo, però, che sia necessaria una soluzione complessiva, che non si limiti più a puntuali correzioni delle attuali circolari e delle procedure finora previste, anche per dare stabilità e certezza ai rapporti tra Università e MiBACT, prescindendo dai momentanei indirizzi dati dai successivi DG.

Vorrei, in conclusione di questa lunga nota (della cui lunghezza mi scuso), precisare alcuni punti, anche per evitare equivoci. Nessuno dei docenti universitari ritiene che non ci debbano essere prescrizioni per una regolare conduzione di uno scavo archeologico ed evitare eventuali abusi. I docenti universitari di archeologia sono convinti anche della necessità di un coordinamento e un controllo da parte del MiBACT, ma appare improprio porre sullo stesso piano l'Università, che è un pezzo dello stesso Stato e ha precisi compiti istituzionali nella ricerca e nella formazione, con altri soggetti pubblici e privati. I docenti universitari effettuano ricerca e didattica perché è un loro preciso dovere e diritto e pertanto sono tenuti al rispetto di norme, ma non possono essere sottoposti a "concessioni". A un Direttore Generale, a un Soprintendente o a un Funzionario del MiBACT non può essere assegnato il potere di decidere chi deve e può fare ricerca, ma, certamente, il compito di verificare che sia garantita la tutela del bene, che le operazioni siano condotte con il necessario rigore scientifico, che sia prodotta e messa a disposizione un'adeguata documentazione, che siano pubblicati i risultati delle ricerche.

Mi permetto, pertanto, di chiederLe un incontro a breve per discutere di questo e di altri temi relativi ai rapporti tra università e MiBACT.

Nello specifico Le anticipo alcune richieste della FCdA:

- La modifica degli art. 88-89 del Codice dei Beni culturali e paesaggistici, eliminando la 'riserva' al solo MiBACT e con l'adozione di una diversa formulazione, ad es.: "le ricerche archeologiche sono condotte di norma dal MiBACT e dagli Enti e Istituzioni di Ricerca afferenti al MIUR (Università e CNR)".
- Predisposizione, nelle more, di una nuova circolare che semplifichi le operazioni burocratiche, escluda le attività diagnostiche dal campo delle concessioni riportandole nel campo delle autorizzazioni delle singole soprintendenze, elimini tutte le prescrizioni che limitano la libertà e la dignità dell'archeologia universitaria nelle sue attività di ricerca sul campo, di formazione degli studenti, di sensibilizzazione ed educazione al patrimonio dei cittadini, di contributo allo sviluppo culturale e socio-economico dei vari territori.

Convinto della necessità di aprire una nuova stagione nei rapporti tra MIUR e MiBACT, confermandole la piena disponibilità degli archeologi universitari alla più leale e proficua collaborazione e rinnovandole gli auguri di buon lavoro, in attesa di incontrarla al più presto, Le porgo a nome di tutti i colleghi i migliori saluti.

Foggia, 23.9.2019

Il Presidente
Prof. Giuliano Volpe