

La ricerca archeologica in Italia

Raffaele C. De Marinis e Francesco Fedele

Alcuni anni or sono il dossier curato da De Marinis e Fedele sulla Libertà della Ricerca in Archeologia non fu accolto da una nota rivista di divulgazione scientifica, oggi lo riproponiamo, con il consenso dei curatori, perché la sostanza dei problemi, dopo l'adozione del Testo Unico, è rimasta sostanzialmente inalterata.

Saremmo lieti di poter incrementare il materiale presentato con ulteriori interventi. (*Redazione del Forum per la libertà della ricerca archeologica*).

Introduzione (Raffaele C. De Marinis e Francesco Fedele)

Mentre gode buona salute presso il pubblico, che ne ascolta con piacere i risultati e vorrebbe conoscere e vedere sempre di più, l'archeologia soffre in Italia di mali gravi e cronici come ricerca scientifica. Più esattamente, come organizzazione della ricerca e come gestione dei beni. Non è certo l'unico settore della ricerca che si scontri con i limiti e gli abusi dell'amministrazione statale, ma oltre a patirne i vizi generici essa subisce o comporta patologie specifiche. Questo è il punto di vista di molti studiosi professionisti che tale ricerca praticano e quindi impersonano, non soltanto dal versante universitario, ma anche non di rado all'interno delle altre istituzioni che sono deputate a "fare" archeologia. Paradossalmente la situazione si è complicata e degradata negli ultimi anni, a dispetto della domanda pubblica di cultura e delle potenzialità tecniche che questa "scienza" sta sviluppando.

Persuasi di ciò e partecipi in prima persona (il primo di noi docente alla Facoltà di Lettere dell'Università di Milano e con esperienza diretta di soprintendenza archeologica, il secondo docente alla Facoltà di Scienze dell'Università di Napoli), abbiamo discusso alcune idee sullo stato e sul governo della ricerca archeologica con una rosa di colleghi fra i più competenti. Visti i limiti di spazio, sono stati ritenuti in particolare gli interventi di Gian Pietro Brogiolo (Università di Siena e di Padova, anch'egli già funzionario di soprintendenza), Francesco d'Andria (Scuola di Specializzazione in Archeologia dell'Università di Lecce), Riccardo Francovich (Università di Siena) e Mario Torelli (Università di Perugia).

Per puntualizzare i termini della questione ci siamo posti le seguenti domande, che riproponiamo al lettore come guida per seguire la discussione che segue.

L'articolo 33 della Costituzione stabilisce che l'arte e la scienza sono libere: la ricerca archeologica in Italia lo è?

L'attuale sistema delle "concessioni di scavo" (l'unico in Italia a consentire a ricercatori o istituti di "fare" archeologia sul terreno) è valido o deve essere rivisto?

Esiste in Italia una programmazione scientifica della tutela e della gestione dei siti archeologici?

È produttivo che al Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica sia negato ogni potere decisionale in campo dello scavo archeologico e in generale delle ricerche archeologiche sul terreno, oggi monopolio esclusivo del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali?

Bisogna mantenere l'attuale controllo statale e centralizzato dei beni culturali, archeologici in particolare, o è auspicabile progettare un decentramento?

Una scienza sotto controllo di Stato (Francesco Fedele)

L'astronomo guarda il cosmo liberamente, e il geologo va sul terreno, scopre e prende campioni, senza avere tutori alle spalle o burocrati che gli dicano sì o no. L'archeologo invece li ha. In Italia più pesantemente che altrove. Da noi, sul terreno e non solo, l'archeologia è una scienza sotto controllo di Stato. Guardiamo meglio dietro questo dubbio privilegio.

Fare archeologia ha molti aspetti, comporta l'uso professionale di tecniche specialistiche, implica diritti e doveri, e coinvolge con eccezionale presa la gente comune. Di tutto ciò va tenuto conto in qualsiasi discussione, perché ben poche scienze godono o soffrono di così stretti rapporti con la vita sociale. Nata molto tempo fa come passatempo erudito, curiosità collettiva o caccia al tesoro, nessuno oggi dubita che l'archeologia debba essere professionale e "scientifica": come scienza sta maturando infatti da decenni. Eppure, metodi sempre più efficaci e rigorosi coesistono con uno statuto sociale vacillante. Indisciplinati, ambigui o rudimentali sono soprattutto il ruolo dell'archeologia rispetto al pubblico e la deontologia professionale fra i praticanti. In pochi stati al mondo pregi e difetti sono più evidenti che in Italia.

Ai difetti occorre trovare una soluzione cominciando a informare pubblico e classe politica di una situazione che generalmente essi ignorano. Il pubblico che sente parlare di certe scoperte, che riceve da certa divulgazione racconti edulcorati e fatui sul passato, non conosce i retroscena che condizionano il lavoro archeologico e i beni che ne derivano. Peggio ancora, la gente è invogliata a pensare che la ricerca sia sempre una caccia al tesoro e che le più grandi scoperte siano dono del caso. A pensare che i musei restino chiusi o gli scavi siano fermi per mancanza di soldi e di personale, invece che per gli immensi sperperi di danaro pubblico e gli anacronismi di certi uffici, per non dire l'incapacità o i capricci di singoli funzionari e gli occasionali casi di corruzione. La classe politica italiana pensa forse lo stesso, o non pensa nulla, essendo di solito impegnata in altro.

Al centro dei problemi sollevati in questo articolo è la questione di chi scava e del come e perché si scava, in Italia. Non una questione teoretica, ma una faccenda fin troppo concreta che coinvolge molto danaro, molte persone e molti beni di interesse comune. Come settore della ricerca sul terreno, lo scavo è uno dei momenti cruciali e caratterizzanti dell'archeologia. Prospezione, rilevamento e scavo toccano direttamente e profondamente ciò che spesso si chiama il patrimonio archeologico, una risorsa non rinnovabile ad alta specificità regionale.

È infatti sul terreno che lo studioso genera i resti materiali del passato, li manipola e li fa parlare. Altrimenti il passato non esiste, perché oscuro e muto. Estrandone informazione, egli produce conoscenza originale, e di solito rispetta l'obbligo di comunicarla al pubblico, di farsene interprete e garante. È eccessivo esigere che lo studioso di professione sia reso temporaneamente padrone dei suoi materiali di studio? Che sia anzitutto lui a decidere quali resti del passato vadano classificati "beni archeologici", e quindi siano affidati alla collettività per la conservazione e la fruizione? Non tutto ciò che è "antico" merita mantenimento automatico e perpetuo, a spese dei cittadini.

Poiché coinvolge le tecniche più costose, potenti e distruttive della scienza archeologica, lo scavo impone una serie aggiuntiva di competenze professionali e di responsabilità sociali. La gestione dei materiali di scavo non può che essere governata in base a queste competenze e responsabilità, tenuto presente che, prima di diventare bene esponibile e fruibile (o di essere addirittura museificato come "tesoro"), il materiale di scavo costituisce primaria fonte di informazione storica. E che storia: non solo l'uomo o la sua "cultura", per quasi tre milioni di anni, ma anche la storia del paesaggio.

Come quasi tutto in archeologia, scavo e materiali sono controllati in Italia da una legge a dir poco longeva, sopravvissuta a mezzo secolo di vicende fra cui una guerra mondiale e una rivoluzione informatica: la legge 1089 del 1° giugno 1939. Il lavoro dell'archeologo vi ricade giocoforza, non appena tocca materiali e località, il che ovviamente fa spesso. Come ricerca scientifica l'archeologia costituisce un'attività parassita in seno a una legge che, di fatto, non ne contempla l'esistenza ma al più la "concede". Non stupisce che in Italia l'archeologia sia fatta in due modi: dallo Stato anzitutto, con attinenza (almeno in teoria) alla salvaguardia di monumenti e località e all'acquisizione di beni; e per benigna concessione dello Stato, da studiosi professionisti operanti in istituti di qualche sorta.

Nel secondo caso lo strumento legale si chiama appunto "concessione di scavo", ed è suggestivo notare che uno dei regolamenti tuttora vigenti porta la data del 1913. Ogni anno chi vuole scavare è tenuto a fare la sua brava domanda in carta bollata, senza neppure venire a conoscere se il "parere" con il quale il soprintendente la inoltra "al superiore ministero" sia stato favorevole o sfavorevole; e dire che da qualche anno vi sono leggi per la trasparenza degli atti amministrativi.

Lo Stato è rappresentato dal Ministero per i Beni Culturali, sia tramite i suoi organi periferici (Soprintendenze, Musei nazionali...) sia per diretta azione del centro (non solo collaudati Istituti centrali, ma "Servizi tecnici" di formazione recente, alcuni dei quali seriamente discutibili quanto a criterio e finalità). Nel campo opposto stanno i professori universitari, gli studiosi di musei regionali, provinciali e locali, e sparuti ricercatori di altra collocazione. I privati e i "dilettanti" non hanno cittadinanza e generalmente danno fastidio, soprattutto ai soprintendenti. A meno che non siano ditte fornitrici di scavi e di servizi connessi, secondo il fenomeno esploso in Italia a partire dal 1980; ma in sostanza queste ditte private istituzionalmente non contano, perché il loro è lavoro "nero", soggetto agli umori delle soprintendenze e di continuo appropriato e firmato da queste.

Funzionari, ricercatori e "terzi" (pubblico, volontari, ditte private) formano in Italia un micidiale triangolo, che al di là di virtù e di vizi di ciascuno è istituzionalmente condannato a dialogare male e a funzionare peggio. E ciò per una disparità e iniquità di fondo: che a tenere il coltello per il manico sono gli archeologi-funzionari. Non solo il controllo del lavoro archeologico è legalmente loro, ma una lunga serie di iniziative dei direttori generali succedutisi al Ministero ha sancito sempre più che sia così, e in particolare che i professori e gli altri vadano trattati come una classe irritante e superflua, se non di pezzanti.

Una richiesta di scavo costituisce una pratica in più. Usurpare scavi ai professionisti non è infrequente. Il funzionario di soprintendenza vuole essere ricercatore quanto e più dello studioso di professione, e anche l'ultimo novizio ha il potere di dire "tu non scavi" allo studioso affermato: sui tre quarti degli studiosi lo spauracchio funziona. I soprintendenti hanno potere intimidatorio e lo esercitano. Come in questura.

Il quadro istituzionale ha dunque le sue pecche. Ma su quello si innesta dell'altro: il cattivo comportamento puro e semplice. Non tutti i ricercatori saranno

galantuomini, ma certe soprintendenze sono feudi arcaici in cui ha libero sfogo la deviazione caratteriale, all'esterno e all'interno. Questo è ormai diventato il lato più odioso, fatto di linguaggio burocratico insolente, di cattiverie spicciolate, di molestie, di vessazioni e perfino di reati perseguibili (contro la proprietà intellettuale, il buon nome, il diritto alla ricerca ecc.). In molti campi si hanno rapporti professionali normali anche senza trovarsi simpatici a vicenda, ma non in archeologia e meno che mai negli uffici archeologici di Stato. Non è questa la sede per fare nomi e cognomi.

Vi sono le eccezioni, si badi bene, i soprintendenti e i funzionari preparati e corretti, essi stessi critici e vittime di un certo sistema, ma è lecito stimare che nella maggioranza dei casi il rapporto soprintendenze-studiosi sia conflittuale (come quello soprintendenze-pubblico) e causi grave detrimento al patrimonio archeologico del paese: altro che "tombaroli". All'archeologia occorrono obiettivi e regole, non restrizioni: ricerca, non burocrazia. In questo campo come in altri, è una tragedia che la parte malata comprometta la parte sana del lavoro e del paese.

Il caso assurdo: centralizzazione senza programmazione (Raffaele C. De Marinis)

La tutela e la valorizzazione dei beni archeologici in Italia è un compito talmente immane che pensare di assolverlo con le sole proprie forze da parte del Ministero per i Beni Culturali è un atto tanto ambizioso quanto folle e velleitario. Eppure questa è la strada che da anni il ministero ha imboccato, accentuando il carattere monopolistico del suo potere e chiudendosi via via sempre più al confronto, al dialogo e alla collaborazione con altri soggetti che istituzionalmente si occupano di archeologia (università, musei civici). Tendenza che emblematicamente traspare dal titolo di un libro che l'ex-direttore generale Francesco Sisinni ha dedicato ai beni culturali in Italia: I miei beni.

È proprio così: negli ultimi anni troppo spesso i beni archeologici, che dovrebbero essere proprietà pubblica, sono apparsi dominio personale di singoli funzionari e dirigenti del ministero. Si sono formati e consolidati feudi: il territorio assegnato a un ispettore o direttore archeologo diventa inaccessibile alla ricerca altrui, tutto ciò che viene scoperto casualmente diventa ipso facto appannaggio esclusivo del funzionario delegato a quel territorio, lo studioso che voglia fare ricerca sul terreno è diffidato e qualora compia qualche scoperta deve cedere il passo. Può sembrare un quadro esagerato, ma in alcune zone la realtà è questa, in altre appare più sfumata, in altre ancora più articolata e variegata. Raramente, per non dire mai, esiste una autentica libertà di ricerca.

Si è formata una mentalità per cui territorio, materiali dei musei, scoperte passate e future, sono un bene legato alla carica di funzionario di soprintendenza. La ricerca archeologica in Italia non è libera a causa della pretesa delle Soprintendenze di esercitare un potere totale e insindacabile. Il professore universitario o l'archeologo di museo civico devono costantemente lottare per ritagliarsi piccoli spazi di libertà di ricerca; e ciò costa fatica, spreco di tempo e di energie.

La conseguenza più grave concerne uno degli aspetti fondamentali della ricerca archeologica: la programmazione. Tanti anni fa André Leroi-Gourhan ammoniva che come il carbone e il petrolio anche la materia archeologica è destinata inevitabilmente a esaurirsi, e che si tratta di un bene non rinnovabile. Di fronte al ritmo accelerato con cui scompaiono i documenti archeologici sepolti nel terreno, assimilabili ad archivi storici, diventa fondamentale stabilire che cosa scavare e come scavarlo. Di qui la necessità di una programmazione, che deve essere frutto non certo di solipsistiche meditazioni di un soprintendente, ma di ricerche e analisi approfondite di intere équipes di studiosi.

In mancanza di una programmazione concertata fra tutti gli studiosi del settore (disciplina per disciplina, dal momento che l'archeologia è una confederazione di discipline diverse, accomunate solo dallo specifico rapporto con le fonti), accade spesso che risorse finanziarie e umane vengano concentrate su siti di mediocre interesse, mentre depositi archeologici di straordinaria importanza per la loro eccezionale integrità o la loro unicità sono abbandonati al degrado e a una lenta ma inesorabile distruzione.

Non basta infatti il "vincolo archeologico diretto" per preservare l'integrità del potenziale scientifico di un sito. Quando il deposito archeologico inizia immediatamente al di sotto del terreno agrario di copertura - ed è la quasi generalità dei casi - le prescrizioni di un vincolo diretto (divieto di arature profonde oltre 30-40 cm e dell'uso di determinati attrezzi agricoli) sono del tutto inefficaci per l'impossibilità di un reale controllo. Anno dopo anno l'agricoltura moderna distrugge le parti superiori di un deposito, cancellando testimonianze storiche preziose.

Un esempio concreto? L'abitato etrusco di VI e V secolo a.C. del Forcello di Bagnolo San Vito (MN), esteso circa 13-14 ettari e della potenza di circa 2 metri, è sottoposto a vincolo diretto, ma la possibilità di comprendere le fasi conclusive della sua storia, quelle della seconda metà del V e degli inizi del IV secolo a.C., dipende dalla conservazione dei primi 15-25 cm del deposito, soggetti a continua erosione e distruzione a causa dei lavori agricoli. Ancora qualche anno e forse in nessuna parte dell'abitato sarà possibile reperire in situ e indagare scientificamente queste fasi.

L'unica soluzione per risolvere problemi di tale natura è l'esproprio. È paradossale che in Italia bene o male si spendano ogni anno decine di miliardi per scavi archeologici, per la stragrande maggioranza da parte del Ministero per i Beni Culturali, ma non si sia in grado di spendere qualche decina o qualche centinaia di milioni per acquisire alla ricerca futura un sito archeologico di primario interesse. E se ciò non bastasse, non di rado si mettono i bastoni tra le ruote per impedire la prosecuzione degli scavi, come si verifica appunto nel caso di Forcello. Ritroviamo situazioni analoghe per siti dell'età del Bronzo o dell'età neolitica. In conclusione, troppo spesso si spende danaro pubblico per interventi in siti di minore interesse, mentre altri che per la loro rilevanza dovrebbero costituire le fonti primarie di conoscenza vengono abbandonati al degrado e alla distruzione.

Tutto ciò perché manca una programmazione della ricerca, concertata fra tutti i soggetti interessati. Anche la programmazione della tutela non può essere ben fatta se affidata esclusivamente ai funzionari del ministero citato, poiché si può tutelare soltanto ciò che si conosce. Se però la conoscenza - frutto di studi sistematici - è alla base della tutela, perché escludere da una partecipazione alla programmazione della tutela le Università e le altre istituzioni che fanno ricerca? Il recente caso di Cemmo in Valcamonica è un esempio illuminante delle conseguenze a cui conduce la situazione attuale. Ed emerge in pieno l'assurdità della situazione italiana, dove al massimo di concentrazione dei poteri corrisponde la totale assenza di programmazione, coordinamento e definizione degli obiettivi.

Bisogna tuttavia ammettere che l'intera classe degli archeologi, accademici e no, porta sulle spalle la grave responsabilità di non dibattere se non sporadicamente questi problemi, di rimanere pressoché in silenzio di fronte al progressivo aggravarsi del male. Poche autorevoli voci si erano levate in passato, e ricordo Massimo Pallottino e Giovanni Lilliu.

Forse fra pochi mesi o anni ci troveremo di fronte al passaggio delle competenze alle regioni, ma senza disporre di progetti validi. Il passaggio può avvenire in tanti modi diversi. Il peggiore sarebbe la creazione di tante soprintendenze provinciali con l'accorpamento delle competenze sui beni archeologici, sui monumenti e sulle gallerie. Le competenze devono restare distinte e autonome. Sarebbe auspicabile la creazione di una sorta di authority dipendente non dall'assessore alla cultura di turno, ma dal Presidente della Giunta regionale, e gli indirizzi di gestione e di programmazione della ricerca e della tutela dovrebbero essere affidati a un comitato in cui siano rappresentate tutte le competenze specifiche delle diverse discipline archeologiche e tutte le istituzioni interessate: uffici delle Soprintendenze, Università, Musei.

Elementi per un'inchiesta

La ricerca archeologica in Italia è dunque libera? No, rispondono unanimi gli intervistati (per i pareri di Brogiolo e Francovich si vedano le "finestre"). "È vincolata da una serie incredibile di prescrizioni, leggi e regolamenti che ne pregiudicano gravemente il libero esercizio" (D'Andria). Salvo le giuste limitazioni all'uso indiscriminato dello scavo, "una libertà apparente è prevista da tutta la legislazione sui beni culturali - dice Torelli -, ma la libertà vera è autoritariamente limitata, innanzi tutto dall'impossibilità, per chi è esterno alle soprintendenze, di disporre di fondi adeguati per eseguire scavi e pubblicare". Quando l'archeologia costa, anche il lato economico conta: "Ultimo mostro è la legge Ronchey sull'uso di riproduzioni di materiali archeologici o storici-artistici, che di fatto impedisce di condurre ricerca a chi non abbia fondi pressoché illimitati. E operosissimo è l'obbligo del restauro, imposto ai concessionari di scavo non dalla legge, ma dai disposti emanati dal ministero" (Torelli).

Ancora più gravi sono le restrizioni di ordine intellettuale e tecnico. Se per alcuni "il regime delle 'concessioni di scavo' è in larga misura corretto" (Torelli), la sua applicazione in contesto reale trova favorevoli ben pochi. "Il sistema delle concessioni - rileva D'Andria - costituisce a tutt'oggi l'unico quadro di riferimento normativo al quale devono attenersi quanti svolgono ricerca archeologica sul terreno: ma per rendersi conto dell'assurdità degli adempimenti ai quali deve sottostare chi fa ricerca, basta scorrere i regolamenti". I quali assommano a una complicata stratificazione di circolari e disposti ministeriali, cui purtroppo talvolta si sovrappongono le simpatie o antipatie dei singoli funzionari.

"In Italia non esiste nessuna programmazione scientifica degli scavi e della ricerca sul terreno. Ciò nasce anche dal fatto che non esistono organismi non burocratici (pensiamo alle Societies inglesi o all'Istituto archeologico germanico) in cui sia possibile un confronto scientifico aperto sulle priorità, sull'opportunità, sulla qualità delle ricerche. Il personale tecnico-scientifico delle soprintendenze non solo è autoreferenziale, ma possiede poteri enormi, che non vengono sottoposti al giudizio della comunità scientifica nel suo insieme" (Torelli). "Finora la programmazione della tutela è consistita nella mera approvazione delle 'liste di spesa' proposte dalle soprintendenze e condivise dal Ministero, cioè di fatto non esiste", dice Torelli, che però aggiunge: "Eviterei come la peste che altri organismi ministeriali condividessero la responsabilità della supervisione degli scavi".

Né le norme vigenti, né l'organizzazione del Ministero (inclusa la formazione del personale) sono in grado di svolgere una efficace azione di conoscenza, tutela e

conservazione del patrimonio archeologico, il quale - precisa d'Andria - "è oggi collegato ad ampie contestualità, ossia a territorio, ambiente ecc." E prosegue: "Il Ministero per i Beni Culturali e quello dell'Università e della Ricerca, pur avendo siglato un accordo di programma per la collaborazione nella tutela dei beni culturali, hanno finora disatteso tali impegni. La frattura tra i ministeri diventa sempre più pernicioso man mano che si attivano i corsi di laurea in Beni Culturali, creati per formare tecnici in un settore strategico nello sviluppo del paese, dalle enormi possibilità occupazionali" (D'Andria).

L'esigenza di un decentramento accoglie i più ampi favori, nonostante i timori sollevati da esperienze non positive (Torelli raccomanderebbe "un'indagine accurata sulle malefatte della gestione autonoma dei culturali in Sicilia"). A un'autorità centrale potranno essere affidati compiti di indirizzamento che trascendono l'ambito regionale, da determinare con cura e soprattutto con parsimonia. E chiaramente bisognerà scavalcare la divisione tra enti di tutela e di ricerca ("non è separabile lo scavo dalla tutela", Torelli). La ricerca sul terreno andrà programmata e svolta in stretto coordinamento tra mondo della ricerca e soprintendenze, dice D'Andria, che propone, "a superamento del regime delle concessioni di scavo, la regolare attivazione di forme di convenzione, tra l'altro già previste dall'articolo 36 del DPR 805/1975".

La ricerca archeologica in Italia (Francesco d'Andria)

La ricerca in Italia nonostante l'art. 33 della Costituzione, è vincolata da una serie incredibile di prescrizioni, di leggi e di regolamenti, da pregiudicare gravemente il libero svolgimento.

Per rendersi conto dell'assurdità degli adempimenti ai quali deve sottostare chi fa ricerca scientifica in Italia basta scorrere il regolamento delle concessioni di scavo previste dalla legge 1089-39.

Il sistema delle "concessioni di scavo" costituisce a tutt'oggi l'unico quadro di riferimento normativo al quale devono attenersi quanti svolgono la ricerca archeologica sul terreno (Istituti universitari, Scuole di Specializzazione in Archeologia, Musei Archeologici civici e provinciali, Istituti Archeologici stranieri ecc.).

La struttura del Ministero Beni Culturali, rigidamente accentrata, burocratizzata e in molti casi inefficiente, tende costituzionalmente ad esercitare un controllo su tutte le attività di ricerca, dallo scavo alla prospezione, alla catalogazione dei materiali conservati nei Musei.

Il Ministero Beni Culturali svolge nei fatti un'azione di chiusura verso l'esterno rivendicando perfino autonomia nel campo della formazione dei suoi tecnici pur non riuscendo a svolgere, se non in minima parte, l'ordinaria amministrazione (si veda Piano Nazionale dell'Archeologia proposto da Francesco Sinisi).

Né la normativa giuridica vigente, né la organizzazione del Ministero, né la formazione del personale sono in grado di svolgere una efficace azione di conoscenza, tutela e conservazione del patrimonio archeologico, ormai nella moderna coscienza critica e nella maturazione dei metodi sempre più collegato a ampie contestualità, territorio, ambiente, diacronia ecc.

Il Ministero Beni Culturali ed il MURST, pur avendo siglato un accordo di programma per la collaborazione nella tutela dei Beni Culturali, hanno sinora sistematicamente disatteso tali impegni.

L'attuale situazione di frattura tra i ministeri diventa sempre più pernicioso man mano che si attivano i Corsi di Laurea in Beni Culturali creati per formare tecnici in un settore strategico nello sviluppo economico del Paese con enormi possibilità occupazionali per le masse di giovani disoccupati.

Appare chiara l'impossibilità nell'attuale struttura del Ministero di far fronte ai crescenti impegni per la tutela della nostra maggiore risorsa nazionale. È evidente che bisognerà superare l'attuale sistema di controllo centralistico e burocratico dei Beni Archeologici e la separazione tra enti di tutela e di ricerca. L'unica strada per superare l'attuale gravissima situazione sta nel decentramento delle competenze del Ministero al quale come nel resto d'Europa, dovranno essere riservati compiti d'indirizzo e di coordinamento.

Per quanto riguarda la ricerca sul terreno, essa andrà svolta in un quadro di programmazione e di stretto coordinamento tra l'Università e uffici periferici del Ministero Beni Culturali, il che implica il superamento del regime delle concessioni di scavo" e l'attivazione di forme di convenzione tra l'altro previste all'art. 36 DPR 805/75.

Decentrare: premessa per il riassetto della ricerca e della tutela archeologica (Riccardo Francovich)

Non ho idea se l'occasione più idonea per il trasferimento alle Regioni delle competenze del Ministero per i Beni Culturali dovesse essere il recente - e purtroppo bocciato - articolo 16 della Finanziaria del 1995: sono però sicuro che quando si arriverà al decentramento sarà già troppo tardi. E questo lo dico in relazione all'allarmismo di tanti, preoccupati delle prospettive di una delega dei poteri in materia di beni culturali. I motivi del dissenso verso queste posizioni di conservazione dello stato di fatto, stanno nelle seguenti ragioni:

1. Se la situazione del patrimonio culturale del nostro paese si trova nelle condizioni disastrose che conosciamo, lo si deve all'amministrazione di una struttura accentrata come il Ministero per i Beni Culturali, che fino ad ora ha gestito tutto il patrimonio in modo egemonico. Pertanto non credo possibile che il trasferimento delle competenze alle Regioni possa peggiorarla. Alle Regioni è già demandata la gestione di settori vitali della società, come l'urbanistica o la salute dei cittadini: perché non dovrebbero essere in grado di gestire anche questo settore delle risorse nazionali? Sono viceversa convinto che il decentramento della tutela rappresenti l'unica strada per avviare a soluzione i nuovi problemi posti dall'allargamento del concetto di "Bene culturale", nonché per risolvere i continui conflitti di competenze che affliggono la gestione del patrimonio.

Come è infatti possibile gestire la risorsa archeologica o il patrimonio architettonico fuori o contro la materia urbanistica? Se le burocrazie regionali sono davvero così incapaci, come è possibile che amministrino settori il cui uso distorto porterebbe comunque alla distruzione del patrimonio? E siamo sicuri che i funzionari di soprintendenza siano sempre e comunque migliori degli amministratori regionali?

2. La verità è che non esiste un'omogeneità nella gestione della risorsa beni culturali. Se infatti, per quanto concerne il lavoro delle Soprintendenze ai Beni storici e artistici, per le caratteristiche professionali del personale tecnico e scientifico, il giudizio non può che essere di apprezzamento ed è sotto gli occhi di tutti la realizzazione di obiettivi competitivi a livello europeo, non altrettanto possiamo dire del lavoro svolto dagli uffici che tutelano il patrimonio archeologico e quello architettonico (con le dovute e note eccezioni). In questi campi non esiste un progetto organico di conoscenza. Per esempio la cartografia archeologica, unico strumento di reale salvaguardia del patrimonio, è lontana da ogni iniziativa ministeriale o di soprintendenza, ed è promossa invece da Università, Regioni ed enti locali. In campo architettonico, priorità e qualità degli interventi di restauro da parte degli organi ministeriali sono area di ampia opinabilità.

Inoltre, la forte tendenza all'isolamento nella formazione e nella gestione rendono le strutture di tutela un corpo estraneo alla società civile e agli amministratori. Questi ultimi, contando sull'esistenza di strutture centrali finalizzate alla tutela del patrimonio, sono oggettivamente alienati dai problemi dell'uso delle risorse culturali, inestricabilmente legate ai loro contesti territoriali. Il risultato è costituito da costante cancellazione delle risorse, da conflittualità permanenti, dalla devastazione di investimenti pubblici e privati, i cui esiti non sono mai sottoposti al giudizio di soggetti esterni al Ministero per i Beni Culturali.

3. Altro nodo che si potrà sciogliere soltanto delegando alle Regioni, è quello delle inammissibili condizioni di monopolio in cui è praticata la tutela del patrimonio archeologico e architettonico, dove i funzionari si trovano a svolgere nello stesso tempo il ruolo di operatori e di controllori di se stessi. È ovvio che essi entrino costantemente in conflitto sia con i poteri locali, sia con gli altri soggetti pubblici e privati che generalmente operano con capacità e incisività. In questo quadro, la certezza che le Soprintendenze siano gli "unicci presidi della tutela ancora efficaci" è inconcepibile, anzi castiga le apprezzabilissime iniziative innovatrici promosse sempre più spesso da enti locali e da istituti di ricerca pubblici e privati.

Non vorrei che risultassero concreti i timori dell'on. Bossi quando paventa che non una riforma federalistica, ma ogni timido tentativo di decentramento, possa trovare nelle possibili maggioranze del paese soltanto forze disposte a battersi per la conservazione di una situazione di accentramento (soltanto di potere e non di efficienza). Situazione della quale è indifendibile il mantenimento se si guarda al panorama europeo.

Quando parlo di decentramento regionale, voglio indicare un sistema nel quale non si riproduca in piccolo il centralismo nazionale. A livello regionale deve esistere una commissione mista, formata di archeologi delle autonomie locali (provenienti dall'amministrazione statale e da quelle degli enti locali), di accademici e ricercatori scientifici, e di amministratori, avente funzione di programmazione e di verifica, mentre la gestione della risorsa archeologica deve essere articolata per province e comuni. Al Ministero centrale devono essere riservati compiti di controllo degli standards operativi e funzioni di surroga nei casi di inadempienza da parte delle strutture regionali.

Per venire ai problemi specifici sollevati dai quesiti sulla ricerca archeologica in Italia, devo dire che il generale silenzio della collettività scientifica sui problemi della gestione dei beni culturali è dettato anche dalla soffocante e illiberale situazione attuale, che in molti casi reprime la possibilità di esprimere la propria opinione, pena l'impedimento a svolgere la ricerca in condizioni di libero e sereno confronto.

Come è possibile che l'unico soggetto che conduce in forma monopolistica la ricerca archeologica (il Ministero con le sue Soprintendenze) sia allo stesso tempo la struttura di controllo di tutti gli altri soggetti concessionari, che non godono di alcuna reciprocità? In una situazione che, per esempio, vede gli organi di tutela detenere il potere in materia di "vincoli" archeologici sul territorio, non sono mancati casi nei quali le Soprintendenze archeologiche hanno anche oggettivamente

ricattato gli enti locali, imponendo loro di orientare investimenti sui propri cantieri e sulle proprie iniziative, e togliendo spazio vitale agli istituti di ricerca e ai soggetti privati.

Quanto affermato (e ampiamente dimostrabile) evidenzia che la ricerca archeologica in Italia non è libera. Per amor di patria preferisco non fare cenno all'accesso ai materiali conservati nelle strutture di tutela, anche quelli scavati o recuperati nel secolo scorso, che sono oggetto di uso personale di singoli funzionari, i quali li precludono ad ogni uso scientifico e piuttosto li fanno giostrare in funzione di potere, generalmente off limits per il mondo della ricerca.

In Italia non esiste alcuna forma di programmazione della ricerca archeologica. Il tentativo di quattro anni or sono dell'allora direttore generale Sisinni, tutto e soltanto interno al Ministero per i Beni Culturali, è fallito miseramente com'era naturale. Ancora peggio, non esiste un piano per la cartografia archeologica nazionale (unico paese europeo in questo stato); e dove esistono tentativi regionali, le strutture di tutela sono talvolta di ostacolo, mentre continua ad assorbire intelligenze e ingenti risorse economiche l'inconcludente attività dell'Istituto centrale per il Catalogamento e la documentazione, organo del ministero. Soltanto un diverso equilibrio tra tutela e ricerca, e quindi tra Ministero per i Beni Culturali e Ministero della Ricerca Scientifica, potrà forse iniziare a mutare l'attuale disastrosa condizione.

Difficile peraltro appare l'individuazione di una via d'uscita. Non solo i costi sociali della tutela (si pensi per esempio al numero dei dipendenti del Ministero per i Beni Culturali e all'inefficienza dei servizi offerti), ma anche l'inequiva distribuzione sul territorio nazionale di risorse umane e di risorse economiche per la tutela e la ricerca, creano condizioni tali che non potranno trovare esito soltanto in un riequilibrio tra ministeri. Ciò che piuttosto occorre è un complessivo riassetto nell'ambito del decentramento, dove un sistema di valutazione costi-benefici ha maggiore possibilità di successo.

La gestione del Consiglio Nazionale delle Ricerche, e l'accampamento da parte di gruppi di potere del "progetto strategico" per i beni culturali promosso dal comitato 15 (tutto proteso a mantenere gli squilibri attuali), sono prova che anche una gestione da parte del Ministero della Ricerca non è sufficiente a garantire un cambiamento di rotta, senza il decentramento a livello regionale.

Mi si consenta di concludere ricordando come sia tardiva la risposta delle strutture di tutela nei confronti della domanda che emerge dal mondo della ricerca e dalla società civile in relazione ad alcuni importanti settori dell'archeologia. Cito la risorsa "archeologia medievale", che, ad oltre venti anni dalla istituzione di cattedre universitarie, ma soprattutto dopo che si è evidenziato l'enorme potenziale di questo patrimonio nelle dinamiche non solo scientifiche ma anche economiche e sociali (si pensi agli investimenti della Comunità Europea nel settore), rimane presso il Ministero per i Beni Culturali un'area di totale indifferenza.

Burocrazia della tutela e scavi "di emergenza": ipotesi per un cambiamento (Gian Pietro Brogiolo)

Fin dagli anni '60 (mi riferisco alla commissione parlamentare Franceschini) si è compreso che, per un'efficace politica di tutela dei beni culturali, non ci si può limitare a rincorrere i rinvenimenti fortuiti o le segnalazioni occasionali, con interventi frammentari, episodici e spesso illogici. La tutela deve fondarsi su una conoscenza sistemica che attivi una programmazione della salvaguardia o dell'utilizzo a fine scientifico, nonché delle risorse da destinare allo scopo.

Le carte archeologiche prodotte finora, salvo lodevoli quanto sparute eccezioni (quella della provincia di Siena, che sta realizzando l'Università; la carta digitalizzata della provincia di Modena, recentemente pubblicata dal locale Museo) e al di là della buona fede di chi le ha concepite, mostrano in modo desolante l'incapacità di produrre una valutazione archeologica del territorio. Si tratta, perlopiù, di elenchi della spesa: raccolte di informazioni frammentarie, talora fatte senza capacità critica e senza alcun tentativo di ricerca sistematica.

La legge 1089 del 1939 non prevede del resto un'archeologia preventiva che determini gli indirizzi di gestione delle risorse archeologiche a scala territoriale, ma solo vincoli specifici e limitati in presenza di un singolo ritrovamento accertato. Di fronte alla richiesta di tutela preventiva, quale viene da molti enti locali, ci troviamo dunque in situazioni assurde. Le Soprintendenze, in mancanza di strumenti legislativi e di adeguate risorse che consentano l'intervento, anziché delegare ad altri quanto da sole non riescono a fare rispondono con l'irrigidimento burocratico, imponendo la richiesta di "concessione" anche per indagini archeologiche territoriali destinate a redigere carte del rischio. Meglio dunque la distruzione dei siti archeologici, piuttosto che siano altri enti a produrre tutela!

L'attività in cui molti funzionari di soprintendenza si impegnano maggiormente consiste del resto nell'erigere bastioni che estendono inopinatamente le fin troppo ampie prerogative loro riconosciute dalla legge 1089. A questo sempre più munito arrocamento ha corrisposto, in luogo di un'efficace e coordinata azione di prevenzione, una frammentazione delle competenze. Anziché favorire una specializzazione, ciò ha prodotto una confusione di ruoli sia tra ministeri, competenti a diverso titolo nella gestione del territorio, sia all'interno dello stesso Ministero, dove la separatezza tra Soprintendenze raramente permette collaborazioni de facto. E nei rapporti tra stato e regioni il quadro normativo è anche più incerto.

Le occasioni offerte dalle trasformazioni urbanistiche e territoriali hanno consentito, negli ultimi anni, di esplorare un gran numero di siti, avviando una vera e propria "industria" dello "scavo stratigrafico" che coinvolge, nella sola Italia Settentrionale, una quindicina di ditte con almeno duecento addetti fissi e un fatturato di circa venti miliardi l'anno. Le risorse investite vanno peraltro confrontate con i modesti risultati scientifici: non più di una decina di pubblicazioni a livello nazionale, quintali di documentazione cartacea e milioni di reperti che giacciono negli archivi delle soprintendenze, senza alcuna concreta prospettiva di venire mai studiati e pubblicati.

Il fallimento dell'archeologia "stratigrafica" di emergenza sta in queste cifre. La causa va imputata alla inadeguatezza delle strutture deputate alla tutela, e alla conseguente mancanza di una programmazione degli interventi che sappia coniugare obiettivi di ricerca storica con la disponibilità di personale e risorse.

Non è certo un fenomeno esclusivamente italiano, Peter Addyman in Gran Bretagna ha calcolato che il sessanta per cento degli scavi moderni è destinato a rimanere inedito. In Italia la situazione è ancora peggiore ed è probabile che a rimanere inedito o ad essere pubblicato in modo inadeguato sia più del novanta per cento degli scavi di emergenza. "La deliberata non pubblicazione - sottolinea il noto archeologo Colin Renfrew - è un tipo di furto: anzi un furto duplice, in quanto implica il cattivo uso di denaro degli altri e la sottrazione di informazioni insostituibili."

Un mutamento di indirizzo potrà nascere secondo me dall'attuazione di quattro principi, che sono alla base delle più recenti scelte legislative di alcuni paesi europei, quali la Spagna, la Germania, o la piccola e nuova Slovenia.

a) Unitarietà di competenze

È indispensabile un'integrazione della tutela nella pianificazione urbanistica. Solo in tal modo si potranno salvare non già gli scampoli del passato ma contesti significativi di paesaggi antropici, architetture e depositi sepolti. In tale direzione si sono orientate le regioni a statuto speciale con risultati talora contraddittori ma - in generale - di gran lunga migliori rispetto alle regioni a statuto ordinario.

b) Liberalizzazione della ricerca

Fatti salvi i diritti temporanei dello scavatore, non vi deve essere vincolo al libero studio come avviene per i documenti archivistici o per l'edilizia monumentale. Gli ostacoli sempre più ingegnosi predisposti dalle circolari ministeriali per scoraggiare l'intrusione degli studiosi (Università in particolare) negli orticelli delle Soprintendenze sono pretestuosi e anticostituzionali. Ciò soprattutto nell'attuale condizione di burocratismo bolscevico e in attesa che si crei un albo degli archeologici.

Liberalizzazione deve significare altresì la salvaguardia intellettuale di chi ha contribuito a "produrre" il documento archeologico. Nella situazione attuale, dove lo scavo di emergenza è realizzato con finanziamenti esterni e perlopiù affidato a liberi professionisti, appare del tutto illegale il riservarsi lo studio e la pubblicazione come le Soprintendenze fanno (ciò è largamente responsabile del fallimento dell'archeologia d'emergenza). Riconoscere a chi ha realizzato il lavoro archeologico il diritto di pubblicare comporta un ulteriore vantaggio: lascia ai funzionari di Soprintendenza più tempo per dedicarsi al loro compito precipuo, la tutela preventiva. Ciò è realizzabile finalmente una cartografia archeologica dettagliata.

c) Collegamento istituzionale tra ricerca e tutela

A questa esigenza, a parole unanimemente percepita, si è risposto finora con i "comitati di settore", nei quali sono rappresentati Università, Musei e Ministero, organismi burocratici con solo potere consultivo. Del tutto fallimentare anche l'esperienza delle conferenze istituite in alcune regioni.

d) Decentramento

Che la delega alle Regioni sia la formula migliore è suggerito dal fatto che tale è la scelta operata dalla maggior parte dei paesi europei. È probabilmente questa la strada sulla quale ci si incammina anche in Italia, indipendentemente dalla volontà degli addetti ai lavori e nonostante l'attuale battuta d'arresto. Ma affinché i risultati non siano peggiori del centralismo attuale occorrerà garantire, anche dopo l'abolizione del Ministero per i Beni Culturali:

La sopravvivenza di una direzione centrale, aggregata a un altro ministero, con funzioni di coordinamento nazionale, di gestione degli istituti centrali, di responsabilità per interventi sovraregionali (come l'archeologia sottomarina o l'organizzazione di grandi mostre);

La regolarità di concorsi nazionali per l'assunzione del personale tecnico scientifico dato che la burocrazia regionale, spesso formata per selezione partitica, è generalmente più improduttiva di quella statale;

La formazione su base regionale di comitati ristretti, in cui siano rappresentati gli enti locali, i musei, le università, dotati di poteri di programmazione e con funzioni di controllo sulle attività svolte dagli uffici di tutela (senza questa camera di compensazione un mero trasferimento delle competenze statali

comporterebbe il rischio di un asservimento di ricerca e tutela ai politici locali).

Per uscire dalla palude attuale ed evitare guasti peggiori, in attesa di una riforma complessiva della legislazione dei beni culturali, si suggeriscono in via sperimentale:

- a) La formazione di comitati di settore regionali, con competenza analoga a quelle dei comitati di settore centrali ma allargati ai responsabili della programmazione urbanistica;
- b) Concessioni di scavo triennali, non già di fatto semestrali come ora avviene;
- c) L'appalto di progetti di ricerca con obbligo di pubblicazione anche a ditte e a liberi professionisti impegnati in scavi di emergenza.