



Al Ministro dell'Università e della Ricerca
Prof. Gaetano Manfredi
Via Michele Carcani, 61
00153 Roma

Oggetto: scavi universitari e concessioni di scavo

Signor Ministro,

nell'emergenza che tutti noi docenti universitari stiamo vivendo con responsabilità e impegno didattico e scientifico, un aspetto rilevante dell'attività universitaria è stato finora alquanto sottovalutato: lo scavo archeologico e in genere le attività archeologiche sul campo.

Come sa bene, tali attività didattiche (oltre che scientifiche e afferenti alla terza missione) sono parte integrante dei corsi universitari e prevedono anche l'erogazione di quantità significative di crediti, essendo considerate, opportunamente, assolutamente necessarie per la formazione dei futuri professionisti dell'archeologia e del patrimonio culturale.

Questa questione si intreccia anche con le annose vicende legate alle procedure per le 'concessioni di scavo' di cui abbiamo avuto modo di parlarLe tempo fa nella sua veste di Presidente della CRUI (si allega una nota su tale tema).

Pertanto, a nome della Federazione delle Consulte Universitarie di Archeologia, un organismo unitario che raccoglie la quasi totalità dei professori universitari di archeologia (Consulte universitarie di: Preistoria e protostoria; di Archeologia del mondo classico; delle Archeologie Postclassiche; di Numismatica; di Studi sull'Asia e sull'Africa), La invitiamo a fare in modo che il Ministero e, di conseguenza, le Università adottino misure chiare in tale ambito, per non rinunciare ad attività didattiche e scientifiche di enorme importanza, pur nel quadro delle necessarie garanzie di sicurezza – a partire dal distanziamento – per i cantieri di scavo universitari e per tutte le operazioni di ricerca archeologica sul campo promosse da università e/o enti di ricerca, eventualmente prevedendo progetti più limitati e numeri più ridotti di partecipanti.

La invitiamo, inoltre, a sviluppare un'interlocuzione con il MiBACT per affrontare, finalmente su nuove basi, i rapporti con il mondo dell'alta formazione e della ricerca archeologica universitaria, a partire dal tema delle 'concessioni di scavo' che ha visto negli ultimi anni una sequenza di circolari (ben nove dal 2012 al 2019!) che hanno sempre più burocraticamente complicato le procedure.

Le confermiamo la piena disponibilità a un confronto sia per l'individuazione condivisa di misure da adottare per gli scavi archeologici universitari del 2020 sia per ogni altro aspetto riguardante la ricerca e l'alta formazione nel campo dell'archeologia e del patrimonio culturale.

In attesa di prossimi contatti, Le porgo distinti saluti

Foggia, 11.5.2020

Il Presidente
Prof. Giuliano Volpe



ALLEGATO

Nota sulle concessioni di scavo

Un breve riepilogo dei termini del problema.

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).

In questa legge di ottant'anni fa il riferimento ai 'ritrovamenti e scoperte' di 'cose' 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», 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 le procedure burocratiche si sono andate progressivamente appesantendo in maniera esponenziale, con una serie di circolari, ben nove tra il 2012 e il 2019, 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 stato necessario negli anni scorsi ottenere una concessione rilasciata dalla Direzione Generale ABAP. Nell’ultima circolare del 2019 la conduzione di queste attività è stata resa possibile con le autorizzazioni delle singole Soprintendenze.

Non si contestano 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, 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. Nessuna 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 si può 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 superato quando, negli anni scorsi con una circolare del DG Famiglietti, si giunse 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». Secondo tale visione, sarebbe stato, dunque, compito di una Soprintendenza valutare se una ricerca scientifica è utile e autorizzarla se coerente con i propri indirizzi di ricerca.



Ultimamente, 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 sarebbe dovuto ottenere "l'assenso" della soprintendenza.

Tali disposizioni confliggono 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.

Più recentemente alcune di queste limitazioni sono state eliminate, ma persiste lo stesso spirito intedittivo. Nessuno dei docenti universitari ritiene che non ci debbano essere regole (condivise) 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.

La FCdA propone:

- 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 Ministero dell'Università e della Ricerca".
- La predisposizione, nelle more, di una nuova circolare che semplifichi le operazioni burocratiche, semplifichi ulteriormente le attività diagnostiche dal campo, 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.