

Il rapporto fra Università e Soprintendenze per i Beni Archeologici nella ricerca archeologica ex art. 88 D. Lgs. 42/2004

RAIMONDO ZUCCA

Direttore della Scuola di Specializzazione in Beni Archeologici, Università degli Studi di Sassari, sede di Oristano, via Carmine, 09170 Oristano raimondoz@virgilio.it

1. Premessa

In data 16 marzo 2011 è stata emanata la circolare n. 3 della Direzione Generale per le Antichità del Ministero per i Beni e le Attività culturali concernente le *Convenzioni a fini di scavo*. In tale circolare il Direttore Generale Luigi Malnati,

- rileva che la norma sancita dall'art. 14 comma 4 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 441 (Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali), concernente l'istituto della convenzione per l'esecuzione di scavi archeologici tra le Soprintendenze per i Beni Archeologici e le Università¹, "fu abrogata dall'art. 23 del D.P.R. 10 dicembre [corrigé: giugno] 2004, n. 173 (Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali)².

¹ D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 441 art. 14 comma 4:

"Il soprintendente per i beni archeologici può sottoscrivere accordi con le università statali per l'esecuzione di scavi archeologici in regime di titolarità, nel quadro di programmi pluriennali di ricerca".

² In realtà il comma 7 dell'art. 23 del D.P.R. 10 giugno 2004, n. 173 abroga il D.P.R. 29 dicembre 2000, n. 441, in quanto sostituito integralmente dal nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali recato dal D.P.R. 10 giugno 2004, n. 173: "Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento è abrogato il decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2000, n. 441. Restano in vigore gli articoli da 12 a 29 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805, per ciascuno dei quali l'abrogazione decorre dalla data di entrata in vigore del regolamento di organizzazione di ciascuno degli istituti ivi contemplati".

- considera che l'art. 20 comma 4 t)³ del citato D.P.R. 10 dicembre [corrigé: giugno] 2004, n. 173 poneva in capo alle Direzioni Regionali la potestà di promuovere iniziative di ricerca con Università ed altri soggetti pubblici e privati e confermava all'art. 7 comma 2 i) la potestà esclusiva per la Direzione per i Beni Archeologici (oggi per l'Antichità) di procedere a concessioni di scavo,

- considera che tali norme sono ribadite dal D.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 (Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali)⁴ di modifica del D.P.R. 26 novembre 2007, n. 233 (Regolamento di riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), artt. 6, c. 2 e)⁵ ; 17, c. 3 aa)⁶;

- afferma che "nel corso degli anni a volte si è pensato che anche l'esecuzione di scavi archeologici potesse essere inclusa nelle iniziative di ricerca oggetto di intese, accordi o comunque convenzioni con università. La materia è stata posta in alcuni casi all'attenzione dell'Avvocatura dello Stato. È emerso un orientamento che parte dalla constatazione che gli accordi o convenzioni siano strumenti di tipo contrattuale, mentre le concessioni siano di tipo provvedimentale, e che un atto contrattuale possa sostituire, nell'ambito della discrezione concessa alla P.A., un provvedimento, ma solo nell'ipotesi che esso venga stipulato dallo stesso organo che ha la potestà provvedimentale, cioè, in questo caso, la Direzione Generale per le Antichità, qualora casi del tutto particolari consiglino l'adozione di tali prassi, altrimenti svantaggiosa (...) Va da sé che se (...)

³ D.P.R. 10 giugno 2004 n. 173, art. 20, comma 4, t): "Il direttore regionale, oltre a svolgere le funzioni delegate, in particolare: (omissis) t) propone al direttore generale competente i programmi concernenti studi, ricerche ed iniziative scientifiche in tema di catalogazione e inventariazione dei beni culturali, definiti in concorso con le regioni ai sensi della normativa in materia; promuove l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con le regioni, le università e le istituzioni culturali e di ricerca; promuove, in collaborazione con le università, le regioni e gli enti locali, la formazione in materia di tutela del paesaggio, della cultura e della qualità architettonica e urbanistica".

⁴ D.P.R. 2 luglio 2009, n. 91. Le modifiche non riguardano, peraltro, le normative in questione.

⁵ D.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, art. 6, c. 2 e): "In particolare, il Direttore generale (per i beni archeologici): (omissis) e) affida in concessione a soggetti pubblici o privati l'esecuzione di ricerche archeologiche o di opere dirette al ritrovamento di beni culturali, ai sensi dell'articolo 89 del Codice".

⁶ D.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, art. 17, c. 3 aa): "Il direttore regionale, in particolare: (omissis) aa) propone al direttore generale competente i programmi concernenti studi, ricerche ed iniziative scientifiche in tema di catalogazione e inventariazione dei beni culturali, definiti in concorso con le regioni ai sensi della normativa in materia; promuove l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con le regioni, le università e le istituzioni culturali e di ricerca; promuove, in collaborazione con le università, le regioni e gli enti locali, la formazione in materia di tutela del paesaggio, della cultura e della qualità architettonica e urbanistica".

le attività previste fossero complementari allo scavo (ad esempio edizione dei risultati, riordino, schedatura e restauro dei materiali, anche di campagne precedenti, analisi dei reperti di qualsiasi specie) esse rientrerebbero nella potestà provvedimentale della Direzione Generale per le Antichità. Ciò ovviamente, senza pregiudizio per l'adozione di accordi che non riguardano lo scavo con università ed altri soggetti pubblici e privati da parte delle Direzioni Regionali.

Si può inoltre sicuramente delineare una potestà residuale delle Soprintendenze nel coinvolgimento di personale universitario o di altri terzi culturalmente qualificati, eventualmente nell'ambito di una collaborazione a tutto campo che in molti casi è radicata nel territorio anche con risultati lusinghieri, che si attui nella collaborazione ad accertamenti preliminari, anche non programmati e dovuti ad esigenze improvvise o scoperte fortuite. Purché, beninteso, tale attività venga svolta sotto la diretta responsabilità della soprintendenza, o sia contenuta in tempi brevi, atti a consentire l'adozione di provvedimenti di tutela, o, qualora si ravvisi l'opportunità di una continuazione ed un rafforzamento delle attività intraprese, l'adozione del provvedimento di concessione. Non appaiono invece affatto leciti atti integrativi delle concessioni ministeriali tra soprintendenza e concessionari, se non, anche in questo caso, per far fronte ad esigenze imprevedute, da comunicare comunque nel più breve tempo possibile al ministero concedente. Mai, però, gli atti integrativi così individuati possono assumere la forma della convenzione, espressamente abrogata per legge”.

2. L'interpretazione autentica della normativa sulle ricerche archeologiche

La circolare n. 3/2011 della Direzione Generale per le Antichità appare offrire l'interpretazione autentica dell'apparato normativo inerente la competenza sulle ricerche archeologiche, riservate ex art. 88 del D. Lgs. 42/2004 al Ministero per i Beni e le Attività Culturali che le esercita solo attraverso le Direzioni regionali e per esse attraverso le Soprintendenze per i beni archeologici competenti per territorio, mentre all'Università ed a altri soggetti pubblici o privati particolarmente competenti si riserva la previsione della concessione da parte del Ministero delle ricerche archeologiche in regime di concessione ex art. 89 del D. Lgs. 42/2004.

In realtà la circolare n. 3 / 2011 della Direzione Generale per l'Antichità stabilisce una interpretazione restrittiva della normativa concernente le funzioni delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggisti-

ci per quanto concerne la promozione dell'“l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con le regioni, le università e le istituzioni culturali e di ricerca” ex art. 17, c. 3, aa) del D.P.R. 26 novembre 2006, n. 296, ribadite dal vigente D.P.R. 2 luglio 2009, n. 91. Infatti, la suddetta circolare n. 3 / 2011 afferma esplicitamente la legittimità solo “di accordi che non riguardano lo scavo con università ed altri soggetti pubblici e privati da parte delle Direzioni Regionali”. Di conseguenza le “ricerche (...) anche in collaborazione con (...) le università” evocate dal citato ” art. 17, c. 3, aa) del D.P.R. 26 novembre 2006, n. 296 a proposito delle funzioni delle Direzioni Regionali riguarderebbero l'intero ambito dei beni culturali e paesaggistici ad eccezione proprio delle ricerche archeologiche richiamate dall'art. 88 del D. Lgs. 42 / 2004.

La *ratio* del legislatore per quanto attiene le funzioni dei Direttori regionali dei beni culturali e paesaggistici stabilite dall'art. 17, c. 3 aa) del D.P.R. 26 novembre 2006, n. 296 discende dalla declaratoria dei compiti dei Soprintendenti stabilita dal previgente D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 441 (Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali), art. 14 (compiti delle soprintendenze), c. 2, f) che recita: “promuove l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca, in attuazione dell' art. 152, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”.

Seguiva la specificazione, preceduta dall'inciso “in particolare”, ai commi 3-6, delle funzioni dei singoli soprintendenti per i beni architetto-

⁷ Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112: “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59.” Articolo 152. La valorizzazione:

1. Lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, la valorizzazione viene di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 del presente decreto legislativo.
2. Per le regioni a statuto speciale le norme di attuazione possono prevedere forme di cooperazione anche mediante l'istituzione di organismi analoghi a quello di cui al predetto articolo 154.
3. Le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono in particolare le attività concernenti:
 - a) il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore;
 - b) il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione;
 - c) la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite;
 - d) l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca;
 - e) l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione;
 - f) l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati;
 - g) l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione;
 - h) l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo.

nici e per il paesaggio (c. 3), per i beni archeologici (c. 4), per i beni archivistici (cc. 5-6).

Orbene la specificazione “della promozione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con università” del comma 2, f) è (in particolare) stabilita solo per i soprintendenti per i beni archeologici al c. 4, già citato *supra*: “Il soprintendente per i beni archeologici può sottoscrivere accordi con le università statali per l'esecuzione di scavi archeologici in regime di titolarità, nel quadro di programmi pluriennali di ricerca”.

Se dunque è vero che il D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 441 (ivi comprese le norme contenute nell'art. 14 (compiti delle soprintendenze) è stato abrogato dall'art. 23 del D.P.R. 10 giugno 2004 n. 173, è altrettanto vero che tale D.P.R. 10 giugno 2004 n. 173, come del resto richiamato dalla circolare 3/2011 della Direzione Generale per l'Antichità, ricomprende, all'art. 20 comma 4 t) tra i compiti del Direttore regionale quello di promuovere l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con le regioni, le università e le istituzioni culturali e di ricerca utilizzando lo stesso dettato per le funzioni attribuite dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 441 art. 14 c. 2, f) ai Soprintendenti.

Se ne deduce che nell'ambito delle *ricerche* promosse dalle Direzioni Regionali anche in collaborazione con le Università dovrebbero ricomprendersi le ricerche archeologiche che il previgente D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 441, art. 14, c. 4, con il sintagma “scavi archeologici”, attribuiva alla potestà del soprintendente per i beni archeologici, nel quadro di programmi pluriennali di ricerca, mediante la sottoscrizione di accordi con le università statali.

3. Le ricerche archeologiche

Le ricerche archeologiche sono normate dagli articoli 88 e 89 del D. Lgs. 42/2004, rientranti nella parte II (Beni Culturali), Titolo I (Tutela), Capo VI (Ritrovamenti e scoperte). Per l'art. 88 (Attività di ricerca), c. 1, 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). Per l'art. 89 (Concessione di ricerca), c. 1, 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.

Le disposizioni in oggetto prendono il posto degli articoli 85-86 del Capo V (Ritrovamenti e scoperte) del Testo unico delle disposizioni legi-

slative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre, n. 352 (D. Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490):

Capo V. *Ritrovamenti e scoperte*

Art. 85. *Ricerca di beni culturali (Legge 1 giugno 1939, n. 1089, art. 43)⁸*

1. 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.

Art. 86. *Concessione di ricerca (Legge 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 45⁹ e 47¹⁰)*

1. 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.

Come si evidenzia dall'esame sinottico degli articoli relativi alle ricerche archeologiche nella L. 1089/1939, nel D. Lgs. 490/1999 e nel D. Lgs. 42/2004 il Legislatore ha utilizzato il sintagma "ricerche archeologiche" con riferimento ai "ritrovamenti e scoperte" di "cose" e non già in

⁸ 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. A tale scopo può, con suo decreto, ordinare l'occupazione degli immobili ove debbono eseguirsi i lavori. Il proprietario dell'immobile ha diritto ad un indennizzo per i danni subiti, che, in caso di disaccordo, è determinato con le norme stabilite dagli artt. 65 e seguenti della L. 25 giugno 1865, n. 2359. Invece dell'indennizzo, il Ministro può rilasciare al proprietario, che ne faccia richiesta, le cose ritrovate, o parte di esse, quando non interessino le collezioni dello Stato.

⁹ Il Ministro per l'educazione nazionale, sentito il Consiglio nazionale dell'educazione, delle scienze e delle arti (*il Consiglio nazionale della educazione, delle scienze e delle arti, menzionato nella presente legge, è stato soppresso dall'art. 11, d.lg.lgt. 7 settembre 1944, n. 272. Le sue funzioni, relativamente alla tutela delle cose di interesse artistico e storico, sono ora esercitate dal Consiglio superiore delle antichità e belle arti, regolato dagli artt. 13 e ss., l. 30 dicembre 1947, n. 1477*), 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, e, a tale scopo, autorizzare, con suo decreto, l'occupazione degli immobili ove debbono eseguirsi i lavori. Il concessionario deve osservare, oltre alle norme imposte nell'atto di concessione, tutte le altre che l'Amministrazione ritenga di prescrivere. In caso di inosservanza, la concessione è revocata. La concessione può altresì essere revocata quando il Ministro intenda sostituirsi nell'esecuzione o prosecuzione delle opere. In tal caso sono rimborsate dallo Stato le spese occorse per le opere già eseguite ed il relativo importo è fissato dal Ministro. Ove il concessionario non ritenga di accettare la determinazione delle spese fatte dal Ministro, le spese stesse saranno determinate insindacabilmente e in modo irrevocabile da una commissione composta di tre membri, da nominarsi uno dal Ministro, l'altro dal concessionario ed il terzo dal presidente del tribunale. Le spese relative sono anticipate dal proprietario.

¹⁰ 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. Si applicano in questo caso le disposizioni di cui all'art. 45 per quanto riguarda la osservanza delle norme imposte per i lavori, la revoca dell'autorizzazione ed il rimborso delle spese occorse per le opere eseguite. Le cose ritrovate appartengono allo Stato. Al proprietario è corrisposto dal Ministro, in denaro o mediante rilascio di una parte delle cose ritrovate, un premio che in ogni caso non può superare la metà del valore delle cose stesse. In caso di disaccordo, si applicano le disposizioni del terzo comma dell'art. 44.

rapporto all'evoluzione del concetto di ricerche archeologiche fra gli anni trenta del XX secolo al principio del XXI secolo. Pertanto la dottrina ha circoscritto sin dalla analisi dell'articolo 85 del D. Lgs. 490/1999 il contenuto della riserva allo Stato (Ministero per i Beni e le Attività culturali con il D. Lgs. 42/2004) delle "ricerche archeologiche", comunque distinte dalle "opere per il ritrovamento delle cose indicate all'articolo 10", "ad attività che comportino la manomissione del bene 'contenitore' (alle 'ricerche sul campo') e non anche riferito ad un'attività (di indagine, di studio, di ricerca, con le più diverse tecnologie) che non entri in contatto con il bene- contenitore" (Marzuoli 2000).

L'articolo 88 del D. Lgs. 42/2004 ha, come detto, ripetuto la tradizionale riserva pubblica sulle ricerche archeologiche, ma al contrario dell'art. 85 del previgente D. Lgs. 490/1999 ha attribuito tale riserva non allo Stato bensì al Ministero (per i beni e le attività culturali) sulla linea dell'art. 43 della L. 1089/1939 che statuiva che "il Ministro per l'educazione nazionale ha facoltà di eseguire ricerche archeologiche"¹¹.

Il punto fondamentale della questione è costituito dal ruolo delle istituzioni universitarie nel campo delle "ricerche archeologiche". Secondo Carlo Marzuoli la riserva al Ministero per i Beni e le attività culturali delle ricerche archeologiche solleva dubbi di ordine costituzionale. Se il dubbio di lesione della libertà di iniziativa privata è stato superato dalla sentenza della corte Costituzionale 23 giugno 1964, n. 54 che ha dichiarato costituzionale anche una "disciplina che precludesse qualsiasi iniziativa privata" nelle ricerche archeologiche, diverso è il caso delle università e dei centri di ricerca. Infatti: "Un secondo dubbio, più importante e molto più consistente, deriva dalla maturazione del progressivo convincimento che la ricerca del bene culturale corrisponde di per sé e ad un autonomo interesse pubblico (la ricerca scientifica come tale), intestato sia ad un apparato ministeriale differente da quello di (questo) settore sia ad enti dotati di garanzia costituzionale (le università), nonché a specifiche situazioni e diritti di libertà (i ricercatori)" (Marzuoli 2004a, p. 370).

Dalla dottrina si è richiamato il parere, in sede di elaborazione del D. Lgs. 490 /1999 da parte della VII Commissione della Camera, sull'opportunità della valorizzazione del "rapporto, esistente in molti casi nei fatti, tra il Ministero (per i Beni Culturali e ambientali), le università e i centri di ricerca pubblici e privati, sia per quanto riguarda gli scavi archeologici, che per quanto concerne la ricerca in genere" (punto 11).

La dottrina ha inoltre ricordato che il Consiglio nazionale per i Beni culturali e ambientali si era espresso nel medesimo senso della VII Commis-

¹¹ Per una critica su questo punto dell' art. 88 cfr. MARZUOLI 2004a, pp. 369-370; LUBRANO 2006a, pp. 623-624.

sione della Camera, proponendo che all'articolo 85 del D. Lgs. 490/1999 alla riserva delle ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento di beni culturali indicati all'articolo 2, allo Stato, seguisse la specificazione "che li esercita attraverso le soprintendenze archeologiche o attraverso istituzioni con specifica competenza scientifica, ivi comprese le università, all'interno di programmi di ricerca pluriennali da definire su base territoriale con le relative soprintendenze" (Marzuoli 2000; Marzuoli 2004a; Lubrano 2006a, pp. 623-625).

Al riguardo si noti che gli interventi in materia da parte di archeologi delle università italiane hanno unanimemente richiamato l'esigenza di una sinergia fra il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali (poi Ministero per i Beni e le Attività Culturali) e l'Università, non certo riducibile al regime di separatezza che si statuirebbe con il ricorso esclusivo da parte delle università alla concessione ministeriale ex art. 89 del D. Lgs. 42 / 2004 "a soggetti pubblici e privati l'esecuzione delle ricerche e delle opere indicate nell'articolo 88" (Manacorda 1999).

Tale ricorso al regime concessorio, se generalizzato, porterebbe alla negazione dei rapporti fra Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Università, peraltro richiamati a più riprese dal D. Lgs. 42/2004, tenuto anche conto che essendo la concessione di ricerche archeologiche strumento di tipo provvedimentale del Ministero, esso può essere revocato sia, giustamente, "in caso di inosservanza da parte del concessionario di tutte le prescrizioni imposte nell'atto di concessione" (art. 89, c. 2), sia "anche quando il Ministero intenda sostituirsi all'esecuzione o prosecuzione delle opere" (art. 89, c. 3), configurando la possibilità che una università concessionaria possa essere privata, in virtù della discrezionalità della Pubblica amministrazione, del suo intrinseco diritto istituzionale allo svolgimento della ricerca scientifica, nella fattispecie della ricerca archeologica¹².

Andrea Carandini e Piero Guzzo, dagli ambiti rispettivamente universitario e di Soprintendenza Archeologica, hanno rilevato, in un importante dibattito culturale su *L'Università nel sistema della tutela dei beni archeologici*, che l'atteggiamento di rivalità tra Università e Ministero costituisce una guerra fra poveri che nuoce alla difesa efficace del patrimonio archeologico, che, invece, impone alle stesse istituzioni un vero rapporto di collaborazione (Carandini 1999, p. 21; Guzzo 1999, p. 116).

Lo stesso Andrea Carandini, Presidente del Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici nel 2010, aveva scritto: "Il Dio dei Cristia-

¹² La dottrina ha comunque posto in evidenza la necessità per la P.A. della sussistenza di elementi oggettivi, e non della semplice volontà di sostituirsi al Concessionario. Cfr. MARZUOLI 2004b, pp. 375-376; LUBRANO 2006b, p. 631.

ni aiuta a spiegare il concetto di tutela, che si vorrebbe unico e che invece è uno e trino, articolandosi in conoscenza, tutela e valorizzazione. Le Soprintendenze praticano la tutela nei suoi tre aspetti. Ma solo la tutela è, e deve restare, competenza esclusiva delle Soprintendenze, le quali sole possono garantirla al di sopra di ogni altro interesse economico e sociale, come vuole la nostra Costituzione. Le Università devono affiancare le Soprintendenze per la conoscenza, presupposto essenziale della tutela, e gli enti territoriali devono partecipare alla valorizzazione, che senza conoscenza e tutela non avrebbe senso. Così vuole il Codice per i Beni Culturali, per cui la tutela, più che una monocrazia, è un sistema di cooperazione fra le diverse istituzioni della Repubblica. (...) La conoscenza è il presupposto di ogni tutela, ho detto, ma il sapere accumulato dalle Università non comunica ancora con quello accumulato dalle Soprintendenze, mentre sommati insieme consentirebbero una conoscenza più analitica, anche se ancora tutt'altro che perfetta, dei paesaggi urbani e agrari, essenziale per la redazione dei piani paesistici".

4. Il quadro di centralizzazione nell'ambito del Ministero per i Beni e le Attività culturali per quanto attiene la materia della Ricerca Archeologica si è aggravato con l'emanazione da parte della Direzione Generale per le Antichità del MiBAC nrr. 53 del 4 gennaio 2012 e 24 del 4 dicembre 2012, solo in parte attenuato dal parere dell'Ufficio Legale del MiBAC del 7 marzo 2013 concernente le Concessioni di scavo, comunicato con nota 2700 del 14 marzo 2013 della Direzione Generale per l'Antichità ai Soprintendenti per i Beni Archeologici delle Soprintendente italiane

La prima Circolare richiama i Soprintendenti per i Beni Archeologici sull'opportunità di esprimere un parere negativo sulle richieste di concessione di ricerca archeologica in aree di proprietà privata, in quanto gli stessi Soprintendenti potrebbero essere chiamati a rispondere dalla magistratura contabile per gli esborsi che lo Stato è chiamato a pagare come premio per i ritrovamenti di beni archeologici ex art. 92 D. Lgs. 42/2004 e ss. mm. Per tale ragione si suggerisce ai Soprintendenti di denegare il parere favorevole ai richiedenti la Concessione di ricerca Archeologica soprattutto in quei casi in cui sia probabile il rinvenimento di cose di interesse archeologico come le necropoli, i santuari e le aree urbane antiche.

Con la seconda circolare la Direzione Generale per le antichità, rilevato che a seguito della perenzione del Comitato di Settore dei Beni Archeologici ogni responsabilità decisionale sulle Concessioni di Ricerca Archeologica ex art. 89 D. Lgs. 42/2004 ricadeva sulla stessa Direzione Generale, stabiliva per le Soprintendenze per i Beni Archeologici l'obbligo di trasmissione alla stessa Direzione Generale delle richieste di concessione per Ricerca Archeologica, accompagnate dal relativo parere entro il 31

gennaio di ciascun anno, purché relative ad aree di proprietà pubblica. Si stabiliva l'esplicito divieto, tranne che per ben motivate e giustificate eccezioni, di trasmettere con parere favorevole richieste di concessione di ricerca per aree archeologiche di proprietà privata, con la motivazione della ristrettezza dei fondi in Bilancio per il pagamento del premio di reinvestimento, in contraddizione del comma 1 dell'art. 89 del D. Lgs. 42/ 2004 che stabilisce che "Il Ministero può dare in concessione a soggetti pubblici o 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" necessario in aree private.

Nella stessa circolare la Direzione Generale per le Antichità stabiliva che allo strumento della concessione per le Attività di ricerca territoriale (i.e. Archeologia dei paesaggi) dovesse subentrare altro strumento amministrativo, affermandosi implicitamente che l'attività di ricerca archeologica (senza effettuare scavo archeologico) è subordinata ad una preventiva autorizzazione che in ipotesi potrebbe essere negata, contro l'unanime dottrina che afferma doversi limitare la potestà assoluta del Ministero sulla ricerca archeologica, ex art. 88 D. Lgs 42/2004, limitatamente alla "manomissione del contenitore delle cose d'interesse archeologico" (i.e. lo scavo di unità stratigrafiche con l'individuazione di componenti artificiali).

La preclusione sostanzialmente assoluta alla concessione di ricerca archeologica in aree private contenuta nella Circolare nr. 24 del 4 dicembre 2012 è ora attenuata dal parere dell'Ufficio Legale del MiBAC del 7 marzo 2013 concernente le Concessioni di scavo, reso noto ai Soprintendenti per i Beni Archeologici con nota 2700 del 14 marzo 2013. Con tale nota la Direzione Generale, facendo proprio il parere dell'Ufficio Legale del MiBAC, consente ora l'integrazione della documentazione per la richiesta di concessione con la rinuncia o la presa in carico del premio con una "dichiarazione unilaterale, indirizzata alla competente Soprintendenza per i Beni Archeologici, sottoscritta dal soggetto avente diritto al premio dalla quale risulti in modo inequivocabile detta volontà" oppure con dichiarazione analoga del concessionario che intende accollarsi il debito, liberando da ogni impegno l'Amministrazione".

5. Conclusioni

Le citate Circolari della Direzione Generale per l'Antichità sanciscono per la prima volta nella storia dei Beni Culturali in Italia la separazione nel campo della ricerca archeologica fra il Ministero per i Beni e le Attività

Culturali e l'Università italiana, ipotizzando un regime duplice che veda la stessa ricerca archeologica riservata ex art. 88 del d. lgs. 42/2004 allo stesso Ministero che l'esercita attraverso le Direzioni Regionali e le sue articolazioni territoriali delle Soprintendenze per i Beni Archeologici, mentre alle Università sarebbe destinata ex art. 89 del d. Lgs. 42/2004 la concessione di ricerca archeologica.

Se la storia della ricerca archeologica italiana è ricca di episodi di contrapposizione fra archeologi d'università e archeologi di soprintendenza, ciò non può costituire una giustificazione alla separazione nel campo della ricerca archeologica delle due istituzioni, semmai dovrebbe incitare alla costruzione di un quadro di regole tassative che assicurino l'effettiva collaborazione di soprintendenze e università in tutti i momenti della ricerca, dalla progettazione (in un quadro di impegni pluriennali) alla edizione, alla conservazione, alla valorizzazione.

La carenza di risorse finanziarie, propria sia delle Soprintendenze, sia delle Università, e la ristrettezza di personale di Docenti / ricercatori d'Università e di ricercatori / funzionari di Soprintendenza dovrebbero essere ragione di sinergie e di collaborazioni interistituzionale fra Soprintendenze e Università.

Nel quadro normativo attuale si dovrebbe verificare se il combinato disposto dell'art. 88 del D. Lgs. 42 / 2004 e dell'art. 17, c. 3, aa) del D.P.R. 26 novembre 2006, n. 296, ribadite dal vigente D.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 sulla funzione delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici concernente la promozione dell'"organizzazione di studi, ricerche ed iniziative culturali, anche in collaborazione con le regioni, le università e le istituzioni culturali e di ricerca" autorizzi ancora l'organizzazione comune fra Direzioni Regionali e Università di ricerche archeologiche, come è avvenuto fino ad oggi.

References

- M. CAMMELLI (ed) 2004, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Bologna.
- A. CARANDINI 1999, *Il ruolo delle Università*, in *L'Università nel sistema della tutela dei beni archeologici*, "Annali Associazione Bandinelli", 6, p. 21.
- P.G. GUZZO 1999, *Contro un nemico comune*, in *L'Università nel sistema della tutela dei beni archeologici*, "Annali Associazione Bandinelli", 6, p. 116.
- B. LUBRANO 2006a, *88. Attività di ricerca*, in SANDULLI 2006, pp. 623-624.
- B. LUBRANO 2006b, *89. Concessione di ricerca*, in SANDULLI 2006, p. 631.
- D. MANACORDA 1999, *Università e tutela dei beni archeologici: prospettive di cooperazione*, "Aedon", 1, rivista online.
- C. MARZUOLI 2000, *Ritrovamenti e scoperte: la ricerca di beni culturali (art. 85 d. lg. 490/1999)*, "Aedon", 1, rivista online.
- C. MARZUOLI 2004a, *Art. 88. Attività di ricerca*, in CAMMELLI 2004, pp. 369-370.
- C. MARZUOLI 2004b, *Art. 89. Concessione di ricerca*, in CAMMELLI 2004, pp. 375-376.
- M.A. SANDULLI (ed) 2006, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Milano.