

La verifica preventiva dell'interesse archeologico nella normativa vigente

Sommario: 1. La Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico della Valletta. – 2. La nascita della valutazione preventiva dell'interesse archeologico e i suoi sviluppi. – 3. La valutazione preventiva dell'interesse archeologico nella disciplina vigente.

1. La disciplina della verifica preventiva dell'interesse archeologico ha la sua base innanzi tutto nella *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (riveduta)*, promossa dal Consiglio d'Europa e aperta alla firma alla Valletta il 16 gennaio 1992, a superamento della convenzione di Londra del 6 maggio 1969 dallo stesso titolo¹.

La Convenzione ha riconosciuto nelle sue premesse che il patrimonio archeologico europeo è gravemente minacciato di degrado a causa non solo degli scavi clandestini, ma anche della proliferazione dei grandi lavori di assetto urbanistico e rurale e ha considerato opportuno integrare valutazioni di salvaguardia archeologica nelle politiche di assetto urbanistico e di sviluppo culturale. L'art. 5 della Convenzione ha quindi stabilito che ogni parte si impegna a cercare di conciliare e articolare i bisogni dell'archeologia e del riassetto del territorio, facendo in modo che gli archeologi partecipino alle politiche di pianificazione volte a definire strategie equilibrate di protezione, conservazione e valorizzazione dei siti di interesse archeologico, ma anche allo svolgimento delle diverse fasi dei programmi di sviluppo del territorio. Occorre garantire una consultazione sistematica tra archeologi, urbanisti e specialisti dell'assetto del territorio, al fine di consentire la modifica dei progetti di assetto suscettibili di alterare il patrimonio archeologico e di concedere tempo e mezzi sufficienti per effettuare uno studio scientifico adeguato del sito e per la pubblicazione dei relativi risultati. Gli studi di impatto ambientale e le decisioni che ne risultano devono tenere debitamente conto dei siti archeologici e del loro contesto. Occorre prevedere, quando ciò sia possibile, la conservazione *in situ* degli elementi del patrimonio archeologico trovati in occasione di lavori di sistemazione del territorio. Infine l'apertura al pubblico dei siti archeologici e in particolare le strutture necessarie ad accogliere un gran numero di visitatori non devono pregiudicare il carattere archeologico e scientifico di tali siti e del loro ambiente.

Le parti della Convenzione inoltre sono impegnate, ai sensi dell'art. 6, a prevedere un sostegno finanziario per la ricerca archeologica da parte dei poteri pubblici nazionali, regionali e locali in funzione delle loro rispettive competenze, ma anche ad accrescere i mezzi materiali dell'archeologia preventiva. A tal fine devono essere adottate disposizioni utili affinché, in caso di grandi

¹ V. A. Roccella, *L'adesione dell'Italia alla Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (La Valletta, 1992)*, in *Archeologia classica e post-classica tra Italia e Mediterraneo. Scritti in ricordo di Maria Pia Rossignani*, a cura di S. Lusuardi Siena, C. Perassi, F. Sacchi, M. Sannazaro, Vita e Pensiero, Milano, 2016, 561 ss.

lavori di riassetto, pubblici o privati, siano previsti fondi, provenienti in maniera appropriata dal settore pubblico e da quello privato, che coprano la totalità dei costi delle operazioni archeologiche necessarie legate a questi lavori. Inoltre nel bilancio preventivo di questi lavori devono figurare, come accade per gli studi d'impatto ambientale imposti da preoccupazioni di tipo ambientale e di sistemazione del territorio, gli studi e le ricerche archeologiche preliminari, i documenti scientifici di sintesi, nonché le comunicazioni e le pubblicazioni complete delle scoperte.

La Convenzione europea della Valletta è entrata in vigore, secondo quanto previsto dal suo art. 14, comma 3, il 25 maggio 1995, ed è stata ratificata da 45 dei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa: non hanno aderito alla convenzione soltanto Islanda e Montenegro². L'Italia ha sottoscritto subito, il 16 gennaio 1992, la Convenzione della Valletta, ma l'autorizzazione alla ratifica è intervenuta soltanto con la l. 29 aprile 2015, n. 57, la quale non ha integrato l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione con specifiche disposizioni sulla verifica preventiva dell'interesse archeologico giacché al riguardo si era già provveduto a partire dal 2004 con il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

Antecedentemente al *Codice* l'amministrazione non disponeva di specifici strumenti per la valutazione preventiva del rischio archeologico in occasione di lavori pubblici o privati. Un'autorizzazione amministrativa era necessaria soltanto ove l'area interessata dal progetto di lavori fosse stata già dichiarata di interesse archeologico, anche soltanto nella presunzione della sussistenza di resti non ancora portati in luce. Diversamente l'amministrazione di tutela poteva intervenire soltanto se, a lavori iniziati, le fosse pervenuta una segnalazione di rinvenimenti: in tal caso il Soprintendente poteva emanare un provvedimento cautelare di sospensione dei lavori³, al quale avrebbe dovuto far seguito, entro sessanta giorni, il provvedimento di *vincolo diretto* (secondo il lessico corrente), salvo che venisse avviato immediatamente uno scavo tale da consentire il pieno recupero dei materiali rinvenuti e l'acquisizione dei dati archeologici rilevanti. Diversamente, a seguito del vincolo, i lavori sarebbero potuti proseguire soltanto nei limiti dell'autorizzazione necessaria. Ma il primo problema era che mancava una informazione preventiva all'amministrazione di protezione, la quale normalmente interveniva soltanto a lavori iniziati.

In questo quadro una felice eccezione era costituita, nel territorio della regione Lombardia, dai lavori per la realizzazione di elettrodotti dell'Enel. Già dal 1982 la legge regionale lombarda recante *Norme in materia di opere concernenti linee ed impianti elettrici fino a 150.000 Volts* aveva disciplinato l'autorizzazione regionale per tali impianti precisando che «*Resta fermo quanto pre-*

² La Convenzione è stata ratificata anche dalla Santa Sede che non è membro del Consiglio d'Europa. Le informazioni sono tratte dal sito web del Consiglio d'Europa (<http://www.coe.int/>): proseguendo dalla *Home page* per *Esplora, Ufficio trattati, Lista completa*, la Convenzione della Valletta è contrassegnata col n. 143.

³ L. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 20, secondo comma; v. poi il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 28, comma 2, e il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 22, art. 28, comma 2.

visto dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089, ove la realizzazione interessi il patrimonio archeologico»⁴. La Regione non aveva competenza in materia di beni culturali e quindi la disposizione non innovava nulla ma costituiva soltanto una ricognizione degli obblighi derivanti dalla legislazione statale. Tuttavia, a seguito di questa disposizione, l'Enel aveva instaurato la buona prassi di inviare anche alla Soprintendenza archeologica tutti i suoi progetti di lavori di elettrodotto, ancorché non riguardanti aree già vincolate e quindi non soggetti a previa autorizzazione. La Soprintendenza, così informata, poteva valutare il rischio di rinvenimenti archeologici e poteva seguire i lavori fin dal loro inizio.

In generale, nei casi di rischio di rinvenimenti archeologici, i committenti di lavori pubblici erano consapevoli della possibile emanazione del provvedimento cautelare di sospensione dei lavori con conseguente ritardo nella realizzazione delle opere e quindi, pur in mancanza di specifiche disposizioni di legge sull'archeologia preventiva, valutavano l'opportunità di rendersi disponibili allo scavo archeologico preventivo al fine di assicurare certezza ai tempi di esecuzione dei lavori. Si sono quindi registrati vari casi positivi di spontanea collaborazione tra committenti di importanti lavori pubblici e Soprintendenze archeologiche come, per esempio, a Milano, per la terza linea (gialla) della metropolitana, realizzata con intensa partecipazione ai lavori della Soprintendenza⁵.

2. La verifica preventiva dell'interesse archeologico ha cominciato ad apparire nella legislazione, in forma molto embrionale, nel 2002 con la disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale la quale ha stabilito che l'autorizzazione all'accesso ai luoghi⁶ «può essere estesa al compimento di ricerche archeologiche (...) e può essere rilasciata dalla autorità espropriante ovvero dal concessionario delegato alle attività espropriative, ai soggetti o alle società incaricate della predetta attività anche prima della redazione del progetto preliminare. Le ricerche archeologiche sono compiute sotto la vigilanza delle competenti soprintendenze, che curano la tempestiva programmazione delle ricerche ed il rispetto della medesima, allo scopo di evitare ogni ritardo all'avvio delle opere»⁷.

⁴ L.r. Lombardia 16 agosto 1982, n. 52, art. 4, comma 6.

⁵ V. Ministero per i beni culturali e ambientali, Soprintendenza archeologica della Lombardia, *Scavi MM3. Ricerche di archeologia urbana a Milano durante la costruzione della linea 3 della metropolitana 1982-1990*, a cura di Donatella Caporusso, 5 voll., Milano, Edizioni ET, 1991 e in particolare D. Caporusso, *Ricerche archeologiche e grandi lavori: strategie e metodo di lavoro durante gli scavi della linea 3*, vol. I, *Gli scavi. Testo*, 25 ss.

⁶ Art. 15 del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, approvato col d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

⁷ D.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3, comma 8. La disposizione è stata poi trasfusa nell'art. 165, comma 8, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e, da ultimo, nell'art. 23, comma 10, del vigente *Codice dei contratti pubblici* (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Questa innovazione, limitata a una specifica categoria di opere pubbliche, è stata sviluppata nel 2004 dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio*⁸ col comma 4 dell'art. 28: «*In caso di realizzazione di lavori pubblici ricadenti in aree di interesse archeologico, anche quando per esse non siano intervenute la verifica di cui all'art. 12, comma 2, o la dichiarazione di cui all'art. 13, il soprintendente può richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi sulle aree medesime a spese del committente*». La disposizione è stata ben descritta dalla relazione illustrativa dello stesso Codice secondo cui essa «*introduce l'istituto, già presente nella prassi amministrativa, dei saggi archeologici preventivi in occasione della realizzazione di opere pubbliche, prevedendo il potere del soprintendente di richiederne l'effettuazione su aree che presentino un obiettivo interesse archeologico, anche se non ancora sottoposte al relativo vincolo (nel qual caso la facoltà di richiedere i saggi preventivi è già implicita nella potestà autorizzatoria di cui agli artt. 21, 25 o 26 del codice). Onde evitare contenziosi defatiganti con le imprese aggiudicatrici dei lavori, è stato chiarito che i saggi in questione vengono effettuati a spese dell'ente che ha commissionato l'opera pubblica*»⁹.

La disposizione introduceva una novità riguardante soltanto la realizzazione delle opere pubbliche: ove esse ricadano su aree di interesse archeologico, ossia su aree per le quali vi siano indizi specifici di rischio archeologico, ancorché non dichiarate di interesse pubblico ai sensi del *Codice*, il Soprintendente può richiedere l'esecuzione di saggi archeologici preventivi (quindi opere limitate e a campione) a spese del committente dell'opera. Nella disposizione mancava tuttavia ancora un obbligo generalizzato di informare l'amministrazione dei progetti dei lavori.

Una disciplina completa della verifica preventiva dell'interesse archeologico è stata introdotta soltanto nel 2005 in occasione della conversione in legge di un decreto-legge recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo e la coesione territoriale, nonché per la tutela del diritto d'autore*¹⁰. Al decreto-legge, che pure aveva oggetti ben lontani dalla protezione dei beni culturali, furono aggiunti, per iniziativa parlamentare, tre articoli, 2-ter, *Verifica preventiva dell'interesse archeologico*, 2-quater, *Procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico*¹¹, e 2-quinquies,

⁸ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

⁹ La relazione illustrativa al Codice dei beni culturali e del paesaggio è pubblicata in G.N. Carugno, W. Mazzitti, C. Zucchelli, *Codice dei beni culturali annotato con la giurisprudenza*², Milano, Giuffrè, 2006, 87 ss.; il brano riportato nel testo si legge a p. 106.

¹⁰ D.l. 26 aprile 2005, n. 63, convertito in l. 25 giugno 2005, n. 109.

¹¹ L'art. 2-quater, comma 2, è stato modificato poco dopo dall'art. 4 del d.l. 17 agosto 2005, n. 164 che però è decaduto per mancata conversione in legge: v. il Comunicato del Ministero della giustizia 18 ottobre 2005, in *G.U.* n. 243 del 19 ottobre 2005.

*Disposizioni finali in materia di procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico*¹². Questi tre articoli furono aggiunti testualmente «ai fini dell'applicazione dell'art. 28, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio» (art. 2-ter, comma 1), ma senza modificare formalmente il Codice che quindi ad appena un anno di distanza dalla sua emanazione perdeva, per questo aspetto, il carattere di fonte di disciplina organica della materia.

Due mesi dopo questa disciplina è stata richiamata, con lievissimi adattamenti, per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale¹³ e l'anno successivo, nel 2006, essa è stata trasfusa, con lievi variazioni formali soprattutto a fini di coordinamento, negli artt. 95 e 96 del decreto legislativo comunemente denominato *Codice dei contratti pubblici*¹⁴, anche per le infrastrutture strategiche¹⁵. Questa soluzione appariva naturale poiché nel 2005 la verifica preventiva dell'interesse archeologico era stata inserita nell'ambito della procedura di approvazione dei progetti delle opere pubbliche ed era quindi logico che anche la sua sede di disciplina fosse il *Codice dei contratti pubblici*, nel capo IV della parte II, dedicato alla progettazione e ai concorsi di progettazione.

Al *Codice dei contratti pubblici* del 2006 ha fatto seguito nel 2010 il relativo regolamento di esecuzione e attuazione, che pure ha posto alcune disposizioni pertinenti alla verifica preventiva dell'interesse archeologico¹⁶.

Il *Codice dei contratti pubblici* del 2006 è rimasto in vigore circa dieci anni nel corso dei quali è stato ripetutamente e ampiamente modificato, ma non negli artt. 95 e 96 il cui ambito di applicazione è stato anzi esteso ai contratti pubblici dei cosiddetti *settori speciali*¹⁷. Esso è stato

¹² Al Senato, nella discussione sul disegno di legge n. 3400, di conversione del decreto-legge 63/2005, i tre articoli sulla verifica preventiva dell'interesse archeologico furono introdotti con l'approvazione dell'emendamento 2.0.6, proposto dal senatore Maurizio Eufemi, del gruppo parlamentare UDC. Per un primo commento di queste disposizioni v. L. Malnati, *La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, in *Aedon*, 2005, n. 2, sul web all'indirizzo <http://www.aedon.mulino.it>; G. Failla, P. Urciuoli, *L'archeologia preventiva e i suoi riflessi sulla progettazione dei lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 351 ss., pubblicato anche col titolo *Verifica preventiva dell'interesse archeologico e progettazione di lavori pubblici. La Legge n. 105 del 25 giugno 2005 di conversione del decreto-legge n. 63/2005*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2006, 71 ss.

¹³ D.lgs. 17 agosto 2005, n. 189, *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 150, in materia di redazione ed approvazione dei progetti e delle varianti, nonché di risoluzione delle interferenze per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale*, art. 38.

¹⁴ D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*; conseguentemente l'art. 256, comma 1, del d.lgs. 163/2006 ha abrogato gli artt. 2-ter, 2-quater e 2-quinquies del d.l. 63/2005.

¹⁵ L'art. 165, comma 10, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ha richiamato per le infrastrutture strategiche i precedenti artt. 95 e 96, salvo quanto disposto dall'art. 40, comma 2, dell'allegato tecnico di cui all'allegato XXI; il d.lgs. 17 agosto 2005, n. 189, è stato integralmente abrogato dall'art. 256, comma 1.

¹⁶ D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, *Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»*, art. 17, comma 1, lett. d) e comma 3, lett. a); art. 19, comma 1, lett. e); art. 26, comma 1, lett. e); art. 245, commi 8 e 9.

¹⁷ D.l. 13 maggio 2011, n. 70, *Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*, convertito in l. 12 luglio 2011, n. 106, art. 4, comma 2, lett. ee).

abrogato e sostituito nel 2016 da un nuovo *Codice dei contratti pubblici*¹⁸, che ha dedicato l'art. 25 alla *Verifica preventiva dell'interesse archeologico*. In questo art. 25, che si estende per ben sedici commi, sono state concentrate le disposizioni già contenute negli artt. 95 e 96 del Codice del 2006, con alcune modificazioni che però non ne hanno stravolto l'impianto né i contenuti: i vecchi artt. 95 e 96 erano composti rispettivamente da sette e nove commi accorpati ora in un unico articolo cosicché risulta ben possibile la lettura, testo a fronte, della vecchia e della nuova disciplina.

Da ultimo l'art. 15 del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, recante *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*¹⁹, ha apportato tre modificazioni, tutte di dettaglio, ai commi 8, 13 e 15 dell'art. 25 del *Codice dei contratti pubblici* del 2016.

Si riscontra dunque una sostanziale continuità, dal 2005 a oggi, della disciplina della verifica preventiva dell'interesse archeologico, salve le modificazioni, tutte marginali, introdotte dalla disciplina generale dei contratti pubblici nel 2006, nel 2016 e da ultimo nel 2017. Questa sostanziale continuità fa conservare interesse per gli studi sull'archeologia preventiva condotti in relazione alla disciplina precedente²⁰ e rende sempre attuali, fatte salve alcune precisazioni, le istruzioni diramate dalle strutture centrali del Ministero. Nel 2012, a sei anni di distanza dall'emanazione del *Codice dei contratti pubblici* del 2006, la Direzione generale per le Antichità del Ministero ha emanato un'importante circolare, elaborata da un gruppo di lavoro di archeologi, con la quale ha fornito alle Soprintendenze, in undici pagine fitte, indicazioni operative sulla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico²¹.

Più di recente, all'inizio del 2016, la Direzione generale, che nel frattempo aveva assunto la

¹⁸ A seguito della l. 28 gennaio 2016, n. 11, recante *Deleghe al Governo per l'attuazione per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, v. d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, *Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*. Questo titolo è stato sostituito con quello di *Codice dei contratti pubblici* dall'art. 1 del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

¹⁹ Il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 è stato emanato sulla base dell'art. 1, comma 8, della l. 28 gennaio 2016, n. 11, che consentiva al Governo l'adozione di disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi della delega legislativa.

²⁰ V. P. Carpentieri, *Le garanzie e la verifica della progettazione. La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, in *Trattato sui contratti pubblici* diretto da M. A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli, vol. III, *Le procedure di affidamento e l'aggiudicazione*, Milano, Giuffrè, 2008, 2369 ss.; G. Failla, P. Urciuoli, *L'archeologia preventiva e i suoi riflessi sulla progettazione dei lavori pubblici*, in *Riv. trim. appalti*, 2006, 351 ss., pubblicato anche col titolo *Verifica preventiva dell'interesse archeologico e progettazione di lavori pubblici. La Legge n. 109 del 25 giugno 2005 di conversione del decreto-legge n. 63/2005*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2006, 71 ss.

²¹ Ministero per i beni e le Attività culturali, Direzione generale per le Antichità, Circolare 15 giugno 2012, n. 10, *Procedure di verifica preventiva dell'interesse archeologico ai sensi degli artt. 95 e 96 del D.Lgs. 163/06 e s.m.i. Indicazioni operative in merito alle attività di progettazione ed esecuzione delle indagini archeologiche*, pubblicata nel sito web della stessa Direzione generale (sito ancora attivo benché la Direzione generale sia ormai soppressa), all'indirizzo <http://www.archeologia.beniculturali.it/index.php?it/184/archeologia-preventiva>.

nuova denominazione di *Direzione generale Archeologia*²², ha emanato una nuova e ancor più importante circolare²³, la quale ha compiuto un'accurata e completa ricognizione della normativa in quel momento vigente e ha fornito agli uffici periferici ulteriori indicazioni per la loro attività. La circolare si sviluppa per ben 132 pagine, di cui 41 di testo cui seguono quattro allegati²⁴.

La circolare del 2016 ha trattato tutti i temi già oggetto della precedente circolare che in alcuni punti ha ripreso anche testualmente; pertanto la circolare del 2012, ancorché non abrogata espressamente, deve ritenersi implicitamente assorbita e superata. Come si è accennato, inoltre, la circolare del 2016 va coordinata con le modifiche, rispetto alla disciplina dei contratti pubblici del 2006, introdotte dal nuovo *Codice dei contratti pubblici* del 2016 e dal decreto correttivo del 2017.

Poco dopo l'emanazione della circolare del 2016 le Soprintendenze Archeologia sono state accorpate alle Soprintendenze belle arti e paesaggio dando vita a 39 *Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio*²⁵ e la Direzione generale Archeologia è stata accorpata alla Direzione generale Belle arti e paesaggio, ora denominata *Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio*²⁶. Le trasformazioni dell'organizzazione centrale e periferica del Ministero tuttavia non incidono direttamente sulla disciplina sostanziale della verifica preventiva dell'interesse archeologico, cosicché la circolare del 2016 non ne risulta travolta. Dal punto di vista pratico, invece, quelle trasformazioni rischiano di essere tutt'altro che neutre. Le *Soprintendenze Archeologia*, secondo la poco felice denominazione introdotta dalla riforma del Ministero del 2014²⁷, erano infatti strutture specificamente dedicate alla tutela archeologica; le nuove *Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio* (denominazione altrettanto poco felice) sono invece strutture uniche,

²² D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171, artt. 12 e 14.

²³ Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Direzione Generale Archeologia, Circolare 20 gennaio 2016, n. 1, *Disciplina del procedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed agli articoli 95 e 96 del Decreto Legislativo 14 aprile 2006, n. 163, per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, sia in sede di progetto preliminare che in sede di progetto definitivo ed esecutivo, delle aree prescelte per la localizzazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico di cui all'annesso Allegato 1*. La circolare è pubblicata nel sito web, ancora attivo, della ormai soppressa Direzione generale Archeologia, all'indirizzo <http://www.archeologia.beniculturali.it/index.php?it/222/circolari-e-linee-guida/34/201601disciplina-del-procedimento-di-cui-allarticolo-28-comma-4-del-decreto-legislativo-22-gennaio-2004-n-42-ed-agli-articoli-95-e-96-del-decreto-legislativo-14-aprile-2006-n-163-per-la-verifica-preventiva-dellinteresse-archeologico>.

²⁴ I quattro allegati concernono: 1) l'elenco degli interventi disciplinati dal Codice dei contratti pubblici ai quali si applica il procedimento di verifica dell'interesse archeologico (all. 1, una pagina); 2) il workflow (o diagramma di flusso) della procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico (all. 2, una pagina); 3) gli studi, indagini ed elaborati del progetto preliminari indispensabili per la valutazione archeologica (all. 3, in otto pagine, con un'appendice di settantasette pagine che illustra il Modi-Archeologia Preventiva, il modulo informativo che costituisce lo strumento per registrare in modo standardizzato i dati raccolti nella fase di redazione della documentazione archeologica); 4) il progetto delle indagini da svolgere in vista della redazione della relazione archeologica definitiva (all. 4, in quattro pagine).

²⁵ Alle 39 Soprintendenze si è aggiunto poi l'Ufficio del Soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016, con sede a Rieti, istituito (fino al 30 settembre 2021) con d.m. 24 ottobre 2016 n. 483, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. b), del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito in l. 29 luglio 2014, n. 106, che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 54 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

²⁶ D.m. 23 gennaio 2016, n. 44, *Riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ai sensi dell'articolo 1, comma 327, della legge 28 dicembre 2015, n. 208*, in *G.U.* n. 59 dell'11 marzo 2016.

²⁷ D.P.C.M. 29 agosto 2014, n. 171, art. 31, comma 1, lett. b), e art. 33.

alle quali sono largamente preposti architetti e storici dell'arte²⁸, presumibilmente dotati di sensibilità ed esperienza per la tutela archeologica minori di quelle degli archeologi.

Per completare la ricognizione della normativa sulla verifica preventiva dell'interesse archeologico bisogna menzionare il decreto col quale nel 2009 il Ministro per i beni e le attività culturali ha disciplinato la tenuta e il funzionamento dell'elenco degli istituti archeologici universitari e dei soggetti, laureati con specializzazione o dottori di ricerca in archeologia, in possesso della qualificazione necessaria per predisporre la documentazione da trasmettere, unitamente al progetto, al Soprintendente ai fini della verifica preventiva dell'interesse archeologico²⁹. Il nuovo *Codice dei contratti pubblici* del 2016 ha confermato questa disciplina³⁰ e, nelle disposizioni transitorie e di coordinamento, ha stabilito che fino all'entrata in vigore di un nuovo decreto resta valido l'elenco degli istituti archeologici universitari e dei soggetti in possesso della necessaria qualificazione esistente e continuano ad applicarsi i criteri per la sua tenuta adottati col decreto del 2009³¹.

Come si è accennato, la ratifica della *Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico* del 1992 non è stata accompagnata da specifiche disposizioni, dato che la verifica preventiva dell'interesse archeologico era stata già disciplinata in precedenza nell'ambito della progettazione delle opere pubbliche. Rimane però scoperto il tema delle grandi opere private che l'art. 6 della Convenzione accomuna alle grandi opere pubbliche ai fini della copertura completa, con fondi provenienti in maniera adeguata dal settore pubblico o dal settore privato, del costo di tutte le operazioni archeologiche necessarie connesse ai lavori medesimi³². In futuro, inoltre, si dovrà valutare se un più ampio recepimento della convenzione, e in particolare del suo art. 5, richieda, oltre alle procedure di verifica preventiva dell'interesse archeologico su singoli progetti di opere, anche la consultazione sistematica tra archeologi, urbanisti e specialisti dell'assetto del territorio nella pianificazione del territorio. Il comitato di esperti previsto dall'art. 13 della Convenzione per controllare la sua applicazione dovrebbe costituire la sede idonea per lo scambio di esperienze tra i Paesi aderenti e per tale valutazione.

3. Si può quindi illustrare la disciplina ora contenuta nell'art. 25, *Verifica preventiva dell'interesse archeologico*, del *Codice dei contratti pubblici* del 2016, innanzi tutto con una precisazione

²⁸ Secondo le informazioni disponibili sul sito web del Ministero, www.beniculturali.it, sotto *Ministero, Struttura organizzativa*, attualmente le Soprintendenze rette da archeologi sono dieci.

²⁹ D.m. 20 marzo 2009, n. 60, *Regolamento concernente la disciplina dei criteri per la tenuta e il funzionamento dell'elenco previsto dall'articolo 95, comma 2, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*.

³⁰ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 2.

³¹ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 216, comma 7.

³² Questo punto è opportunamente richiamato da L. Malnati, M.G. Fichera, S. Martone, *La tutela del patrimonio archeologico italiano: i limiti dell'attuale normativa e nuove proposte di integrazione al Codice*, in *Aedon*, 2015, n. 3, con la proposta di concessione ai privati di agevolazioni fiscali per le spese da loro sostenute per l'archeologia preventiva.

circa il suo ambito di applicazione. Il problema si era posto già in relazione al *Codice dei contratti pubblici* del 2006, nel quale la verifica preventiva dell'interesse archeologico era regolata nella parte II, *Contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture nei settori ordinari*, nell'ambito del titolo I, *Contratti di rilevanza comunitaria*. La verifica preventiva dell'interesse archeologico, tuttavia, attiene alla progettazione delle opere e quindi era largamente preferibile la tesi che la relativa disciplina fosse applicabile a tutte le opere, anche al di sotto della soglia di rilevanza comunitaria, togliendo ogni rilevanza all'argomento topografico³³. Questa soluzione deve essere confermata anche in relazione al *Codice dei contratti pubblici* del 2016 il quale ha mantenuto i tre livelli di progettazione già previsti dalla legislazione antecedente, anche se il primo livello, in passato denominato *progetto preliminare*³⁴, ha assunto la nuova denominazione di *progetto di fattibilità tecnica ed economica*³⁵. Di conseguenza è ora stabilito che le stazioni appaltanti trasmettano al Soprintendente territorialmente competente, prima dell'approvazione, copia del progetto di fattibilità dell'intervento o di uno stralcio di esso sufficiente ai fini archeologici, ivi compresi gli esiti delle indagini geologiche e archeologiche preliminari, con particolare attenzione ai dati di archivio e bibliografici reperibili, all'esito delle ricognizioni volte all'osservazione dei terreni, alla lettura della geomorfologia del territorio nonché, per le opere a rete, alle fotointerpretazioni. Le stazioni appaltanti raccolgono ed elaborano tale documentazione mediante i dipartimenti archeologici delle Università ovvero mediante soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia, iscritti in un apposito elenco tenuto dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo³⁶. L'obbligo di trasmissione della documentazione in allegato alla copia del progetto di fattibilità è escluso soltanto per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti³⁷.

Il Soprintendente, qualora sulla base degli elementi trasmessi e delle ulteriori informazioni disponibili, ravvisi l'esistenza di un interesse archeologico nelle aree oggetto di progettazione, può richiedere motivatamente, entro il termine di trenta giorni dal ricevimento del progetto di fattibilità o del suo stralcio, la sottoposizione dell'intervento alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico³⁸. Il termine di novanta giorni, originariamente previsto dal d.l. 63/2005 e

³³ V. P. Carpentieri, *Le garanzie e la verifica della progettazione. La verifica preventiva dell'interesse archeologico*, cit., 2382; in tal senso anche la Circolare 15 giugno 2012, n. 10, citata alla nota 21.

³⁴ D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 93.

³⁵ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 23, comma 1.

³⁶ Come si è visto al paragrafo precedente, fino all'entrata in vigore di un nuovo decreto resta valido l'elenco degli istituti archeologici universitari e dei soggetti in possesso della necessaria qualificazione esistente e continuano ad applicarsi i criteri per la sua tenuta adottati col d.m. 20 marzo 2009, n. 60: d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 216, comma 7.

³⁷ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 1.

³⁸ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 3, primo periodo.

confermato dal *Codice dei contratti pubblici* del 2006, è stato dunque molto ridotto nel 2016 in relazione al criterio direttivo, posto dalla legge di delega, di «*semplificazione e riordino del quadro normativo vigente allo scopo di predisporre procedure non derogabili riguardanti gli appalti pubblici e i contratti di concessione e di conseguire una significativa riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e alla realizzazione delle opere pubbliche*»³⁹. Il termine della richiesta del Soprintendente per la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico rimane differenziato per i progetti di grandi opere infrastrutturali o a rete ed è stabilito in sessanta giorni⁴⁰.

La riduzione a trenta giorni del termine ordinario è stata considerata eccessiva dal parere della commissione speciale del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo. Secondo il parere, che pur comprendeva le ragioni acceleratorie, il nuovo termine poteva risultare in concreto troppo breve avuto riguardo alla capacità operativa attuale delle Soprintendenze alle belle arti e al pregio del patrimonio archeologico italiano; il parere suggeriva quindi al Governo di valutare una soluzione di mediazione con un termine di 45-60 giorni, soluzione che però il Governo non ha accolto⁴¹.

In caso di incompletezza della documentazione o di esigenza di approfondimenti istruttori, il Soprintendente richiede integrazioni documentali o convoca il responsabile del procedimento per acquisire le necessarie informazioni integrative; questa richiesta sospende il termine fino alla presentazione delle stesse⁴². Avverso la richiesta del Soprintendente di sottoposizione dell'intervento alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico è esperibile ricorso al Direttore generale Archeologia, belle arti e paesaggio⁴³, al pari di quanto previsto dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* per i provvedimenti di dichiarazione e di verifica dell'interesse culturale, per le prescrizioni di tutela indiretta e per il diniego di rilascio dell'attestato di libera circolazione⁴⁴.

Ove il Soprintendente non richieda l'attivazione della procedura in esame ovvero tale procedura si concluda con esito negativo, l'esecuzione di saggi archeologici è possibile solo in caso di successiva acquisizione di nuove informazioni o di emersione, nel corso dei lavori, di nuovi elementi archeologicamente rilevanti che inducano a ritenere probabile la sussistenza in sito di reperti archeologici. In tale evenienza il Ministero procede, contestualmente, alla richiesta di saggi preventivi, alla comunicazione di avvio del procedimento di verifica o di dichiarazione dell'in-

³⁹ L. 28 gennaio 2016, n. 11, art. 1, comma 1, lett. e).

⁴⁰ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 3, secondo periodo.

⁴¹ Cons. St., comm. spec., parere 1° aprile 2016, n. 855, pubblicato nel sito web istituzionale della giustizia amministrativa (www.giustizia-amministrativa.it): il rilievo si trova nella parte IV del parere, *Esame dei singoli articoli*, in relazione all'art. 25.

⁴² D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 4.

⁴³ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 5.

⁴⁴ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 16, art. 47, comma 3, art. 69.

teresse culturale⁴⁵. Le disposizioni finora illustrate non si applicano alle aree archeologiche e ai parchi archeologici di cui all'articolo 101 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*⁴⁶, per i quali restano fermi i poteri autorizzatori e cautelari ivi previsti, compresa la facoltà di prescrivere l'esecuzione, a spese del committente dell'opera pubblica, di saggi archeologici. Restano altresì fermi i poteri cautelari e preventivi previsti dall'art. 28, comma 2, del *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, nonché i poteri autorizzatori e cautelari previsti per le zone di interesse archeologico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *m*), del medesimo codice⁴⁷.

Secondo la prima disciplina del 2005, ripresa dal *Codice dei contratti pubblici* del 2006, la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico si articolava in due fasi costituenti livelli progressivi di approfondimento dell'indagine archeologica. La prima fase, comprendente esecuzione di carotaggi, prospezioni geofisiche e geochimiche e saggi archeologici tali da assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori, era configurata come integrativa della progettazione preliminare; la seconda fase, comprendente esecuzione di sondaggi e di scavi anche in estensione, era integrativa della progettazione definitiva ed esecutiva. L'esecuzione della fase successiva dell'indagine era subordinata all'emersione di elementi archeologicamente significativi all'esito della fase precedente⁴⁸. Il *Codice dei contratti pubblici* del 2016 aveva continuato ad articolare la procedura in due fasi ma senza più distinguere le operazioni riservate alla seconda fase cosicché la distinzione tra le due fasi era vanificata. Si trattava di un evidente errore che figurava già nello schema di decreto legislativo diffuso per l'acquisizione dei pareri previsti dalla legge di delega⁴⁹, e che era stato puntualmente e tempestivamente segnalato al Ministero da funzionari della Soprintendenza Archeologia di Milano. All'errore è stato posto rimedio, a un anno di distanza, mediante il decreto correttivo, cosicché ora si fa riferimento genericamente a fasi (da intendersi come livelli di indagini), senza numero⁵⁰. Neanche nel 2017 è stato invece posto rimedio ad altri errori di coordinamento formale, pure tempestivamente segnalati al Ministero: i commi 10 e 12 dell'art. 25 continuano a menzionare la Soprintendenza archeologica

⁴⁵ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 6.

⁴⁶ L'art. 101, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) stabilisce che per «area archeologica» si intende «un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica» (lett. *d*) e per «parco archeologico» si intende «un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto» (lett. *d*).

⁴⁷ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 7.

⁴⁸ D.l. 26 aprile 2005, n. 63, convertito in l. 25 giugno 2006, n. 109, art. 2-*quater*, comma 1; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 96, comma 1.

⁴⁹ La l. 28 gennaio 2016, n. 11, aveva stabilito (art. 1, comma 3) l'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali e Stato-Regioni (d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 8), del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari prima della deliberazione finale del Consiglio dei Ministri.

⁵⁰ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 8.

che però non esiste più poiché con la riorganizzazione ministeriale del gennaio 2016 è confluita nella Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio.

Per l'esecuzione dei saggi e degli scavi archeologici nell'ambito della procedura il responsabile unico del procedimento può motivatamente ridurre, previo accordo con la Soprintendenza, i livelli di progettazione, nonché i contenuti della progettazione, in particolare in relazione ai dati, agli elaborati e ai documenti progettuali già comunque acquisiti agli atti del procedimento⁵¹.

La procedura si conclude in un termine predeterminato dal Soprintendente in relazione all'estensione dell'area interessata con la redazione della relazione archeologica definitiva, approvata dal Soprintendente⁵². La previsione di un termine costituisce una novità, introdotta dal *Codice* del 2016, ma molto discutibile: le indagini da svolgere, infatti, non sono un procedimento amministrativo, ma *operazioni*, cioè attività materiali i cui tempi dipendono non soltanto dall'estensione dell'area interessata, unico fattore previsto dalla disposizione, bensì anche dalla complessità della stratigrafia, dalle condizioni meteorologiche stagionali, dalla disponibilità del personale necessario, da altre variabili circostanze di fatto e, in larga misura, dalla sollecitudine del responsabile dello svolgimento delle indagini stesse, quindi da comportamenti della stazione appaltante, non della Soprintendenza la quale ha soltanto compiti di direzione della procedura, non di suo diretto svolgimento che oltre tutto avviene con oneri a carico della stazione appaltante⁵³. La relazione contiene una descrizione analitica delle indagini eseguite con i relativi esiti e detta le conseguenti prescrizioni⁵⁴. Gli esiti delle indagini sono così tipizzati: *a)* contesti in cui lo scavo stratigrafico esaurisce direttamente l'esigenza di tutela; *b)* contesti che non evidenziano reperti leggibili come complesso strutturale unitario, con scarso livello di conservazione per i quali sono possibili interventi di reinterro oppure smontaggio, rimontaggio e musealizzazione in altra sede rispetto a quella di rinvenimento; *c)* complessi la cui conservazione non può essere altrimenti assicurata che in forma contestualizzata mediante l'integrale mantenimento in sito⁵⁵.

Nelle ipotesi indicate alla lettera *a)* la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico si considera chiusa con esito negativo e si considera accertata l'insussistenza dell'interesse archeologico nell'area interessata dai lavori. Nelle ipotesi indicate alla lettera *b)* il Soprintendente determina le misure necessarie ad assicurare la conoscenza, la conservazione e la protezione dei rinvenimenti archeologicamente rilevanti, salve le misure di tutela eventualmente da adottare ai sensi del *Codice dei beni culturali* per singoli rinvenimenti o per il loro contesto. Infine nelle ipotesi

⁵¹ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 10

⁵² D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 9.

⁵³ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 12.

⁵⁴ Ma, come si vedrà più oltre nel testo illustrando il successivo comma 11, nonostante il tenore testuale del comma 9, le prescrizioni conseguenti non sono un contenuto della relazione, bensì dell'atto del Soprintendente di approvazione della relazione o del provvedimento di assoggettamento a tutela.

⁵⁵ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 9.

indicate alla lettera c) le prescrizioni sono incluse nei provvedimenti di assoggettamento a tutela dell'area interessata dai rinvenimenti e il Ministero avvia il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale⁵⁶.

Già nel 2005 era stato previsto che il Ministero per i beni e le attività culturali stabilisse, di concerto col Ministro delle infrastrutture, linee guida al fine di assicurare speditezza, efficienza ed efficacia alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico⁵⁷, ma il termine di centottanta giorni allora fissato per l'emanazione di queste linee guida era scaduto vanamente. La previsione delle linee guida era passata nel *Codice dei contratti pubblici* del 2006⁵⁸ e un'altra disposizione di legge aveva fissato il nuovo termine del 31 dicembre 2014⁵⁹ che però era scaduto anch'esso invano. La mancanza delle linee guida non aveva tuttavia costituito un impedimento alla piena operatività della disciplina della verifica preventiva dell'interesse archeologico.

Il *Codice dei contratti pubblici* del 2016 non aveva più previsto linee guida, forse nella ragionevole presunzione che esse fossero inutili; esso aveva invece previsto l'individuazione in via amministrativa di procedimenti semplificati, tali da garantire la tutela del patrimonio archeologico tenendo conto dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera⁶⁰. Questa previsione si prestava tuttavia a critica per lo stesso motivo già visto a proposito del termine di conclusione della verifica preventiva, la quale richiede tempo essenzialmente per le operazioni di indagine di cui consta. Per la verifica preventiva dell'interesse archeologico non c'è un procedimento amministrativo da semplificare: ci possono essere soltanto indagini da abbreviare, ma la pretesa di stabilire in via preventiva i casi di indagini abbreviate si scontra con la infinita variabilità delle circostanze di fatto che consiglia invece di rimettere al prudente giudizio del Soprintendente la determinazione, di volta in volta, delle indagini da svolgere. Del resto, se fosse veramente possibile una semplificazione in via normativa, sarebbe stato logico stabilirla subito, in sede di emanazione del *Codice dei contratti pubblici* invece di rinviarla a un futuro provvedimento.

Le disposizioni correttive del *Codice* emanate nel 2017 hanno ora reintrodotta le linee guida già previste nel 1995 e nel 2006, affidandole a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri col quale individuare anche i procedimenti semplificati⁶¹. Per l'emanazione di tale decreto è stato

⁵⁶ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 11.

⁵⁷ Il d.l. 26 aprile 2005, n. 63 aveva fissato (art. 2-*quater*, comma 6) il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione per l'emanazione del decreto.

⁵⁸ D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 96, comma 6.

⁵⁹ D.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, art. 25, comma 4.

⁶⁰ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 13. L'individuazione dei procedimenti semplificati era rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso Codice su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

⁶¹ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 13. Le linee guida sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

fissato il termine del 31 dicembre 2017; si tratta chiaramente di un termine sollecitatorio e non decadenziale e quindi il decreto potrà essere legittimamente emanato anche oltre il termine stesso, ormai scaduto. In ogni caso la mancanza delle linee guida non costituirà, come già in precedenza, un ostacolo alla piena applicazione della disciplina di legge e lo spazio proprio delle linee guida è stato già occupato, almeno in parte, dalla citata circolare del 2016.

Per gli interventi soggetti alla procedura di valutazione preventiva dell'interesse archeologico, il Soprintendente, entro trenta giorni dalla richiesta, stipula un apposito accordo con la stazione appaltante per disciplinare le forme di coordinamento e di collaborazione con il responsabile del procedimento e con gli uffici della stazione appaltante. La disposizione è secca nella sua formulazione testuale, ma appare ragionevole interpretarla nel senso che l'accordo vada stipulato solo ove in concreto si renda opportuno e che quindi esso non abbia carattere necessario. Nell'accordo le amministrazioni possono graduare la complessità della procedura, in ragione della tipologia e dell'entità dei lavori da eseguire, anche riducendo le fasi e i contenuti del procedimento. L'accordo disciplina, altresì, le forme di documentazione e di divulgazione dei risultati dell'indagine, mediante l'informaticizzazione dei dati raccolti, la produzione di edizioni scientifiche e didattiche, eventuali ricostruzioni virtuali volte alla comprensione funzionale dei complessi antichi, eventuali mostre ed esposizioni finalizzate alla diffusione e alla pubblicizzazione delle indagini svolte⁶². Questa previsione va interpretata alla luce del sistema complessivo che non contempla la possibilità di un vero scambio di prestazioni tra le parti: le clausole dell'accordo sono quindi rimesse al prudente giudizio del Soprintendente e l'accordo si configura nella sostanza come adesione, sia pure contrattata, della stazione appaltante allo schema di accordo da lui predisposto. Si tratta comunque di una previsione molto più ragionevole di quella dei procedimenti semplificati e anzi costituisce la conferma che le operazioni da svolgere nell'ambito della procedura richiedono valutazioni specifiche per ogni singolo caso: dalla corretta applicazione di questa disposizione, molto più che da quella sui procedimenti semplificati, dipende il giusto bilanciamento tra le esigenze di protezione del patrimonio archeologico e la sollecita realizzazione delle opere pubbliche.

Le considerazioni più sopra svolte valgono anche per la disposizione concernente i casi di rilevanti insediamenti produttivi, di opere di rilevante impatto per il territorio o di avvio di attività imprenditoriali suscettibili di produrre positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, già inseriti nel programma triennale delle opere pubbliche: in questi casi è prevista la possibilità di ricorrere alla procedura di cui al regolamento adottato in attuazione dell'art. 4 della l. 7 agosto 2015, n. 124, in caso di ritenuta eccessiva durata del procedimento di verifica preventiva dell'interesse archeologico o quando non siano rispettati i termini fissati nell'accordo stipulato dal Soprintendente con la

⁶² D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 14.

stazione appaltante⁶³. Il regolamento al quale si riferisce la disposizione è stato emanato successivamente al *Codice dei contratti pubblici*⁶⁴, ma riguarda soltanto la semplificazione di procedimenti amministrativi, mentre, come si è ripetutamente osservato, per la verifica preventiva dell'interesse archeologico si può porre un problema di accelerazione delle indagini da svolgere, non di semplificazione di un procedimento amministrativo. La disposizione non è suscettibile di produrre alcun utile effetto pratico⁶⁵.

L'art. 25 del *Codice dei contratti pubblici* si conclude (comma 16) con una clausola di salvaguardia dell'autonomia regionale: le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico per le opere di loro competenza sulla base di quanto disposto dallo stesso art. 25. La salvaguardia è giustificata giacché la procedura inerisce alla progettazione delle opere pubbliche e quindi rientra nelle competenze delle regioni. Non risulta peraltro che le regioni abbiano finora introdotto proprie discipline, differenziandosi da quella statale.

⁶³ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, art. 25, comma 15. Il testo originario della disposizione riguardava soltanto il caso di ritenuta eccessiva durata del procedimento di verifica preventiva dell'interesse archeologico; gli altri casi sono stati aggiunti dal nuovo testo del comma introdotto dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

⁶⁴ D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194, *Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124*.

⁶⁵ Il parere sullo schema di decreto legislativo della commissione speciale del Consiglio di Stato 1° aprile 2016, citato alla nota 41, aveva sollevato altra, ma non meno rilevante obiezione. Secondo il parere non è chiaro se l'"avvalimento" della procedura (espressione impropria dal punto di vista giuridico) alluda al ricorso ai poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio dei ministri o di un suo delegato previsti dalla norma richiamata. Del pari, secondo il parere, non sono chiari i rapporti con il comma 13 della disposizione in esame, la quale demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di "individuare" procedimenti semplificati, che bilancino la tutela dell'interesse archeologico con quello sotteso alla realizzazione dell'opera.