
CE N'EST QU'UN DÉBUT... LA TUTELA DEL PAESAGGIO ARCHEOLOGICO, TRA
RIFLESSIONE DI METODO E RIVOLUZIONE NORMATIVA

MARCO MINOJA

Riassunto: Il presente contributo intende fare il punto sullo stato della tutela del paesaggio archeologico in Sardegna; si tratta di uno strumento di tutela fondamentale, in considerazione della diffusione del patrimonio sul territorio dell'isola e del suo rapporto con l'ambiente, ancora in larga misura preservato. Si intendono chiarire alcuni aspetti metodologici e far conoscere l'avanzamento della riflessione normativa e gli attuali indirizzi applicativi.

Parole chiave: archeologia, paesaggio, tutela, pianificazione.

Abstract: Present work wants to focus the status of protecting the archaeological landscape in Sardinia. It is a primary way of safeguard, due to the extraordinary diffusion of archaeological heritage and to its relationship with sardinian territory, still widely preserved. We want to explain some metodological feature and to clarify the progress of legal reflections and practical applications

Keywords: archaeology, landscape, safeguard, planning.

Quando, a partire dalla primavera del 2013, gli istituti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo si sono seduti ai tavoli finalizzati all'elaborazione congiunta con la Regione della revisione del piano paesaggistico della Sardegna, uno degli elementi apparsi, tra gli altri, immediatamente ed eccezionalmente rilevante per una corretta pianificazione è stata l'esigenza di individuare gli strumenti adeguati di valutazione, analisi, considerazione e tutela di uno straordinario patrimonio diffuso costituito dal paesaggio archeologico della regione.

La Sardegna rappresenta infatti un'eccezione straordinaria nel panorama dei paesaggi archeologici italiani; basta partire da alcuni elementi oggettivi per comprenderne la peculiarità e le caratteristiche proprie; i suoi oltre 24000 kmq di superficie ne fanno infatti la terza regione d'Italia per estensione, ben al di sopra di grandi regioni quali Lombardia, Lazio, Veneto; per contro il numero degli abitanti, di poco superiore al milione e mezzo, secondo i dati ISTAT aggiornati all'inizio del 2013, appare confrontabile con quello di regioni dalla superficie pari a circa un terzo di quella sarda (le Marche, ad esempio) o addirittura a un quinto (la Liguria); se ne ricava un dato evidente in ordine alla densità di popolazione, pari a circa 68 abitanti per kmq: numeri inferiori si registrano soltanto in Valle d'Aosta e in Basilicata.

La terza regione d'Italia per estensione è dunque la terz'ultima per intensità antropica sul territorio¹; una superficie straordinariamente ampia risulta pertanto soggetta a processi di tra-

1 Il dato risulta ancora più chiaro se il territorio dell'isola viene considerato al netto della provincia di Cagliari, che costituisce l'areale di più significativa attrazione insediativa; sulla restante superficie infatti la densità di popolazione scende a livelli assimilabili a quelli della sola Valle d'Aosta, regione la cui superficie peraltro è classificata dall'ISTAT integralmente a connotazione montuosa.

sformazione, connessi con la presenza dell'uomo, pressoché nulli o trascurabili.

Il territorio dunque risulta in larga misura conservato, intatto; al netto di violente aggressioni compiute in comparti ben individuati e circoscritti, la stragrande maggioranza della superficie dell'isola risulta ancora caratterizzata da condizioni sostanzialmente integre, o quanto meno solo relativamente alterate; si spiega in questo modo non solo lo straordinario dato numerico dei monumenti archeologici conservati sull'isola, quantificabile in numerose migliaia soltanto per quanto riguarda quelli connessi alla civiltà nuragica, ma anche il loro sostanziale grado di conservazione, che fa sì che ancora oggi vestigia risalenti all'età del bronzo risultino almeno parzialmente erette, ancora presenti e percorribili, connotando il territorio con la loro presenza evidente e ineludibile.

Ma non sono solo i singoli monumenti a risultare straordinariamente conservati e presenti; è il complessivo dato della persistenza del paesaggio archeologico originario a caratterizzare in modo eccezionale e forse unico nel panorama italiano il territorio di gran parte dell'isola, dove la relazione tra i dati morfologici e ambientali e la presenza dei monumenti archeologici rivela ancora oggi la sussistenza di quegli elementi connettivi che hanno determinato in modo sensibile l'organizzazione territoriale dell'antichità.

È dunque a questa specifica relazione, che rivela la profonda compenetrazione tra valori archeologici, assetto morfologico del territorio e contesti naturali di giacenza che vanno rivolte specifiche e proprie strategie di tutela, una tutela che travalica il dato specifico del singolo monumento per estendersi al suo contesto, valorizzando quella relazione tra elementi naturali e sedimentazione culturale che in ultima analisi viene a costituire un concreto valore paesaggistico².

Se la previsione normativa di una attenzione congiunta al patrimonio culturale all'interno del paesaggio che ne costituisce il tessuto connettivo appare rappresentata al massimo livello sin dal suo inserimento tra i principi costituzionali fondamentali (art. 9: la Repubblica ... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione), va tuttavia osservato che la riflessione normativa e metodologica sulla tutela integrata dei beni archeologici e del contesto di formazione e di giacenza si avvia in maniera attuativa e stringente solo a valle dell'introduzione della legge 431/1985 (meglio nota come Legge Galasso) che, a metà degli anni 80, sancisce l'inserimento delle "zone di interesse archeologico" tra i beni sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge di tutela; le zone archeologiche vengono dunque ritenute assimilabili a questi beni dotati, in quanto tali, di una intrinseca ed oggettiva valenza paesaggistica, non dipendente da alcuna forma di procedimento di individuazione ed istituzione,

2 La riflessione sulle esigenze di tutela del paesaggio archeologico in Sardegna non è priva di utili precedenti; segnalo ad esempio l'ampio contributo del mio predecessore: V. Santoni, "La tutela del paesaggio archeologico. Le unità di misura standard dei paesaggi archeologici isolani: dal tessuto archeologico alla gestione della contemporaneità", in AA.VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio, pianificazione territoriale e nuovi condoni*, consultabile on line: <http://www.lexambiente.it/acrobat/bbccmd.pdf>.

La riflessione ha avuto ulteriori e paralleli sviluppi anche in altri contesti regionali, significativamente più avanzati proprio laddove il rapporto tra archeologia e paesaggio assume connotazioni stringenti, come ad esempio in Toscana: si veda in proposito M. Delbuono, F. Paolucci, A. Patera, S. Sarti, "La tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici: individuazione delle zone di interesse archeologico ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera m) del codice dei beni culturali e del paesaggio", consultabile on line al sito http://convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_11_15_14_50_25.pdf

ma intrinseca nella natura medesima dell'oggetto; si tratta di una proposizione di grande rilevanza e di specifica portata concettuale, senza dubbio motivata dalla volontà di qualificare, e tutelare, nella forma più coerente e integrata gli elementi costitutivi del paesaggio, aventi sia natura ambientale (coste e sponde in genere, montagne e ghiacciai, parchi e foreste), sia valenza antropica: è il caso in particolare delle aree gravate da usi civici, dove la valenza d'uso determina una relazione specifica tra uomo e ambiente, che la norma intende preservare, e appunto delle zone di interesse archeologico, che rimandano invece ad una logica di utilizzo storicizzato del territorio, comprovato dalle evidenze riconosciute come proprie dalla disciplina archeologica.

L'inserimento delle zone di interesse archeologico tra le aree tutelate per legge ha prodotto nel tempo una costante riflessione sulla modalità di applicazione della previsione di tutela, che ha condotto nel corso degli anni a focalizzare la necessità di chiarire sistemi, criteri e logiche per la precisa individuazione di questi beni; è evidente infatti che per quanto inseriti nella tipologia dei beni tutelati per legge essi non risultano né immediatamente percepibili, come potrebbe accadere ad esempio per un ghiacciaio, né univocamente misurabili, come avviene invece per molte tipologie di beni ope legis, che la legge definisce in maniera oggettiva e predeterminata. Si sono così succeduti nel tempo valutazioni, pareri, giudizi e si è venuta formando un'articolata giurisprudenza, che contiene al proprio interno anche il progresso di una riflessione sulla natura di questi specifici beni.

In una prima circolare interpretativa emanata nel 1994³ dall'allora Ministero per i beni culturali e ambientali venne dichiarata la necessità che venissero adottati specifici provvedimenti ricognitivi ("decreti ministeriali e/o delibere regionali"), al fine di rispondere alla necessità di una chiara ed univoca individuazione delle zone tutelate; l'elemento qualificante individuato dalla circolare risultò essere una "*chiara interrelazione tra i beni archeologici emergenti e bellezze naturali*", altrove ulteriormente ribadita dalla necessità che "*su di un'area ben determinata siano presenti resti archeologici emergenti che siano entrati a fare parte del paesaggio, caratterizzandolo come elementi qualificanti di preminenza visiva*".

Si pose dunque l'accento da un lato sulla coerenza di una relazione spaziale ma anche funzionale e in definitiva culturale tra ambiente e monumenti archeologici, dall'altro sull'elemento della visibilità del monumento come fattore caratterizzante, assicurato in prima istanza dalla sua natura emergente in maniera evidente all'interno del profilo naturale.

Risulta di estremo interesse confrontare il contenuto di questa circolare con il testo in qualche misura correttivo contenuto nella successiva circolare esplicativa⁴. Qui l'attenzione è specificamente appuntata "*sulle caratteristiche che devono caratterizzare il territorio affinché lo stesso si qualifichi come area di interesse archeologico*"; in particolare rileva l'osservazione secondo la quale il concetto di qualificazione può essere ascritto anche a beni che "*seppure non emergenti, sono comunque parte integrante dell'area e la connotano come meritevole di tutela*".

Il pensiero contenuto in questa proposizione è di grande rilevanza dal punto di vista teorico e metodologico; non si tratta infatti di una mera estensione quantitativa o qualitativa, in grado di includere in misura più ampia porzioni diversamente qualificate o di allargare i criteri di riconoscimento della qualità dei monumenti.

L'inserimento, tra le zone di interesse archeologico, di aree caratterizzate anche solo da pre-

3 Circolare 26 aprile 1994, prot. 8373/IIG2

4 Circolare 8 dicembre 1995, prot. 27548/G2

senze archeologiche, indipendentemente dalla loro qualità e visibilità, risponde ad un criterio di valore oggettivo riconosciuto al dato archeologico nella caratterizzazione del paesaggio; è la stessa relazione tra l'ambiente e la trasformazione operata dall'uomo nel tempo che viene ad assumere significato al fine della preservazione degli elementi di rilevanza paesaggistica.

La riflessione dunque si sposta complessivamente dal dato dell'identificabilità visiva del bene a quello della presenza oggettiva del medesimo bene, indipendentemente dalla sua visibilità o apprezzabilità fuori terra. Proprio in quanto bene riconosciuto come meritevole di tutela "per legge", la zona di interesse archeologico viene esclusa da un criterio di valutazione in qualche misura qualitativa, fosse anche solo di natura metrologica (più o meno emergente) o topologica (dentro terra/fuori terra); ad essa si attaglia un criterio di "presunzione di tutela", che esclude per ciò stesso un procedimento di individuazione di elementi di qualità; allo stesso modo in cui, evidentemente, sono esclusi da analoghi procedimenti gli altri beni tutelati per legge, sopra i quali non pende una valutazione di carattere tecnico-scientifico, così anche la zona di interesse archeologico deriva il suo interesse paesaggistico dalla sua stessa esclusiva presenza in un determinato luogo, ed un eventuale procedimento funzionale a definirne appunto la presenza, l'entità e il perimetro, dovrà essere condotto secondo logiche che non inferiscano una valutazione di tipo qualitativo, ma esclusivamente di carattere ricognitivo e descrittivo.

Ciò nondimeno va riconosciuta la peculiare natura delle zone archeologiche tra i beni tutelati per legge, dal momento che in mancanza di elementi di carattere oggettivo e misurabile, esse necessitano comunque di una forma di procedimento che ne assicuri la tutela con certezza e non ne lasci nell'indeterminatezza l'entità.

Il tema del procedimento di riconoscimento delle zone di interesse archeologico è stato dunque a sua volta oggetto di riflessioni e proposte, e merita qualche attenzione per quanto riguarda il profilo delle competenze; la medesima circolare del 1995⁵ invitava alla istituzione presso tutte le Soprintendenze archeologiche di gruppi di lavoro all'interno dei quali operassero funzionari della stessa soprintendenza e delle regioni per elaborare "*un documento cartografico nel quale siano chiaramente indicate le presenze⁶ archeologiche, nonché le connotazioni dell'area e le perimetrazioni della stessa*"; tale documento avrebbe dovuto costituire la base per provvedimenti specifici, i cui contenuti sembrerebbero abbastanza chiaramente delineati dal testo della circolare: un dato identificativo della presenza; una espressione connotativa, che possiamo individuare in una relazione con funzione descrittiva; un perimetro certo.

Più ampia, nell'attribuzione delle competenze, appare la circolare 13099 dell'8 giugno 2000 dell'allora Ufficio Centrale, che stabilisce la parallela e convergente potestà delle Soprintendenze archeologiche e di quelle ai beni architettonici in merito all'attivazione dei procedimenti per la ricognizione delle zone di interesse archeologico; si comincia attraverso questa affermazione a focalizzare quel principio di tutela integrata di valori coerenti, che dovrebbe costituire una delle caratteristiche più rilevanti nella strategia di tutela e conservazione del paesaggio.

La natura di tali provvedimenti ricognitivi ha quindi acquisito forme differenti nel tempo, assumendo di volta in volta l'aspetto di un documento cartografico, di un vero e proprio decreto ministeriale, di una disposizione o elaborato all'interno dei piani paesaggistici; una rile-

5 Cfr. nota 4.

6 Si rilevi l'assoluta oggettività e neutralità del termine adottato.

vanza, quella assunta dall'aspetto provvedimentale, che ha portato il legislatore ad una serie di correzioni introdotte nel corso delle successive elaborazioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Nella prima stesura infatti la natura indeterminata delle zone archeologiche tra i beni tutelati per legge venne almeno in parte affrontata e attenuata; le zone di interesse archeologico mantennero invero la natura di beni tutelati per legge, purché tuttavia "individuate alla data di entrata in vigore" del Codice medesimo, con questo presupponendo che fosse intervenuto un qualche provvedimento in grado di individuare in modo univoco gli oggetti così tutelati.

Il transito integrale da beni di natura oggettiva a beni di derivazione provvedimentale si compie attraverso la revisione operata sul codice dal D. Lgs. 157 del 2006 ("Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio"), che all'art. 6 introduce la modifica dell'articolo 136 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, comprendendo, tra i beni soggetti al procedimento di notevole interesse pubblico, le zone di interesse archeologico: si dà corpo, in questo modo, alla prevalenza della valutazione nel merito delle qualità specifiche del singolo bene, assoggettandolo pertanto a tutta la procedura di individuazione pianamente descritta nel codice; in tale logica sono quindi gli aspetti del "valore" a divenire preponderanti, e assume nuovamente logica la discrezionalità tecnico scientifica caratteristica di tutti i processi di individuazione dei beni.

Senonché il valore di bene paesaggistico tutelato per legge assegnato alle zone di interesse archeologico è stato ulteriormente ripristinato con la successiva revisione della parte terza del Codice; nel 2008 il D. Lgs 63 infatti l'articolo 136 è stato ulteriormente revisionato espungendo nuovamente le zone archeologiche dai beni di natura provvedimentale; percorso completato abolendo anche la limitazione prevista dall'articolo 142 circa la già avvenuta individuazione delle medesime zone e ripristinando dunque integralmente il significato di beni tutelati ope legis.

È dunque restituita alla dimensione essenziale della presenza degli elementi di natura archeologica e della loro dimostrabile relazione con il contesto territoriale di giacenza il valore di elemento qualificante per il riconoscimento di un'esigenza di tutela paesaggistica delle zone archeologiche; ne discendono pertanto una serie di ulteriori riflessioni circa l'intrinseco significato paesaggistico di tutti i beni che abbiano ottenuto in via procedimentale una dichiarazione di interesse archeologico, e in questi termini si è espresso chiaramente il Ministero attraverso il parere dell'Ufficio Legislativo n. 8562 del 2011 e conseguente circolare 28/2011 della Direzione generale del paesaggio, che ha peraltro lasciato aperto il campo ad una definizione ulteriore e più ampia, rispetto al patrimonio vincolato, delle zone archeologiche tutelate paesaggisticamente.

Definizione ulteriormente ampliata per quanto riguarda il patrimonio archeologico della Sardegna dal contenuto della celebre sentenza del Consiglio di Stato 1366 del 3 marzo 2011, che a proposito del contesto archeologico all'interno del quale insiste la necropoli di Tuvi-xeddu ha chiarito come il riconoscimento dell'interesse paesaggistico possa essere correttamente disgiunto dalla necessità di una coincidenza con vincoli espressi di natura culturale, andando ad incidere non già sui beni in sé, quanto sul territorio da essi connotato.

In definitiva si recupera pertanto e con forza la necessità di una riflessione sulla definizione di strumenti adeguati di intervento per l'individuazione e la corretta tutela di beni dalla natura così incerta e dal destino normativo così altalenante.

Riflessione che ci riconduce inesorabilmente al punto di partenza della nostra riflessione; allo

stato attuale infatti, e prima di eventuali nuovi interventi normativi, il Codice individua nelle attività di copianificazione tra Regione e Ministero, rese cogenti e vincolanti dall'art. 135, il momento deputato alla "ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso" (art. 143 comma 1 lettera c).

È dunque ascritta alla revisione dei piani paesaggistici una responsabilità peculiare per la conservazione di questo specifico valore paesaggistico, che non può trovare al di fuori di essa alcuna procedura qualificante. Una responsabilità assunta con notevole impegno da parte della Soprintendenza e supportata dalle strutture tecniche della Regione fino alla prima fase dell'attività di ricognizione, che ha consentito di predisporre circa 130 schede relative ad altrettanti beni paesaggistici compiutamente individuati, perimetrali e descritti.

Un impegno tuttavia ancora inevitabilmente all'inizio, bisognoso di sforzi congiunti e metodica applicazione, per rispondere in modo adeguato ancorché non esaustivo alla previsione normativa della ricognizione di questi beni.

Alcune decine di beni riconosciuti, a fronte delle migliaia e migliaia di situazioni note e straordinariamente preziose, non possono davvero che costituire l'inizio: l'inizio di una strategia di tutela che non solo fa proprio il riconoscimento di valori intrinseci al patrimonio presente sul territorio, ma che soprattutto individua nella logica della tutela integrata di valori compresenti e concorrenti l'unica risposta adeguata al dettato costituzionale che coniuga paesaggio e patrimonio storico e artistico.

Una strategia cui la repentina decisione della Regione di dare per compiuto il lavoro di revisione del Piano Paesaggistico ha gravemente e colpevolmente tarpato le ali; ciò nondimeno, e indipendentemente da quella che sarà al storia giuridica di un provvedimento tanto contrario alla previsione normativa della responsabilità condivisa nella pianificazione del paesaggio, il percorso di riflessione normativa e di strutturazione degli strumenti per l'applicazione di una tutela adeguata e sicura di ciò che rappresenta un bene di per se stesso non potrà che continuare e perseguire l'obiettivo di assicurare all'oculata conservazione un patrimonio straordinario quale è, ancora, il paesaggio archeologico della Sardegna.

Marco Minoja
Soprintendenza per i Beni Archeologici
per le province di Cagliari e Oristano
marcoedoardo.minoja@beniculturali.it