

Appalti dei beni culturali ossia la novella dello stento

A proposito di alcuni recenti decreti ministeriali

LIBERO ROSSI

libero.rossi@gmail.com

La disciplina degli appalti sui lavori pubblici continua a macerare intelligenze e tantissima carta. Dal 1994 si sono susseguiti rinvii, modifiche, aggiornamenti e innovazioni, l'ultima delle quali dovrebbe essere in "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" (DLgs 18 aprile 2016, n. 50). Di sicuro si è trattato di un lavoro improbo per tutti i coinvolti (e financo per gli stravolti), visto il numero di enti appaltanti e appaltatori con i relativi quadri tecnici o consulenti più o meno professionalizzati sulla materia sia nel senso della conoscenza che del raggio. Non è peregrino affermare che molte delle modifiche via via apportate scaturivano dalle necessità di ridurre le corrotte, ma la disciplina puntiforme dei comportamenti al tempo stesso ha portato al contenzioso, all'allungamento dei tempi se non all'ingessatura dell'intero settore. E come un mantice di fisarmonica si è ristretto o allargato (secondo moda "liberalizzava" o, meglio, si "riformava"), quasi a sancire l'impotenza di fronte alla corruzione. Un tema questo sicuramente disastroso per i lavori e le finanze del paese, ma che non può essere scaricato solo sulle risposte regolamentari più o meno arzigogolate, quando le grandi assenti continuano ad essere la politica e l'etica.

Il decreto legislativo n. 50 del 2016 (*Codice dei contratti pubblici*) all'art. 146 rimandava a un decreto interministeriale (da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore

del *Codice*) i requisiti delle ditte, i caratteri dei livelli di progettazione nonché le figure professionali che possono intervenire sui beni culturali.¹ Dopo 18 mesi abbiamo il decreto numerato (Dm 22 agosto 2017, n. 154), debitamente vistato e registrato dalla Corte dei Conti,² che dovrebbe aiutare le stazioni appaltanti a districarsi nel tema delicato della scelta e dell'affidamento dei restauri nel settore dei beni culturali. In dettaglio evidenzio qualche aspetto sicuramente positivo e anche alcune criticità nel settore dei beni mobili (OS2), in particolare dei libri.

1) Il Dm 154. Si tratta di una disciplina che, seppur incardinata nel *Codice dei contratti pubblici* (DLgs 18 aprile 2016, n. 50), se ne distacca nelle specificazioni proprie dei beni culturali. Con parole diverse, se il *Codice* disciplina e normalizza le procedure di appalto per tutta la PA e tra queste indica le procedure nella scelta del contraente e la documentazione di sostegno per l'aggiudicazione dei lavori, il Dm le conforma alle necessità del settore, specificando e precisando meglio i requisiti tecnici professionali degli operatori, i contenuti della progettazione ecc. Aggiungerei anche la novità di affidare le prossime modifiche riguardanti il nostro settore a uno strumento – come il decreto interministeriale – sicuramente più accessibile del decreto legislativo, con l'obiettivo di corrispondere al meglio all'obiettivo della semplificazione, ridurre il contenzioso, o definire meglio gli ambiti contemplati nel decreto in esame. Penso, ad esempio, ai lavori sotto ai quarantamila euro con affidi diretti a un solo contraente che sono i più "popolari" nel nostro settore, sempre oppresso dalla somma urgenza, e perciò sottoposti alla discrezionalità e spesso privati di progettazione o dei requisiti richie-

sti. Ma non sarebbe stato meglio dedicargli un comma *ad hoc*? Non vorrei che si continuasse nella prassi dei “restauratori di fiducia”, e perciò sempre gli stessi, senza che altri possano aspirare alla stessa “fiducia”.

2) Progetto esecutivo nei beni mobili. Sembra diventare una questione opinabile seguendo la lettura del decreto, affidata com'è alla discrezionalità del RUP (Responsabile unico del procedimento), visto che da un lato viene affermato che i lavori di restauro OS2 sono appaltati sulla base del progetto esecutivo (art. 147, comma 3), mentre dall'altro si aggiunge che questo può essere omesso dal RUP quando i lavori “non presentino complessità realizzative, quali ad esempio la ripulitura ed altri interventi che presentano caratteristiche di semplicità e serialità” (art. 14, comma 4, lett. a) o quando, accertato che “la natura e le caratteristiche del bene, ovvero il suo stato di conservazione, sono tali da non consentire l'esecuzione di analisi e rilievi esaustivi o comunque presentino soluzioni determinabili solo in corso d'opera, disponga l'integrazione della progettazione in corso d'opera...”, che sembra andare oltre la deroga *ex art.* 147 del *Codice dei contratti* che la lega all'impossibilità di procedere.³

3) Nelle disposizioni finali il Dm recita che gli artt. 14-21 sono sospesi⁴ in attesa del Decreto del Ministero delle Infrastrutture che dovrebbe definire i contenuti dei tre livelli progettuali, tuttora in via di registrazione da parte degli organi di controllo, e in questo limbo non è chiaro come dovranno comportarsi le stazioni appaltanti, visto che con il decreto si sancisce che, alla sua entrata in vigore, cessino le norme del Dpr 207 del 2010 (artt. 239-248 e 251 che disciplinano contenuti e comportamenti sui beni culturali).⁵

4) La qualificazione per i lavori sui beni culturali: un tema assai controverso che si trascina dal 2000 e che ancora non ha trovato soluzione univoca, tanto che qualcuno, interpretando erroneamente questo decreto, paventa che ci sia una divisione fra i restauratori che hanno acquisito il titolo universitario o attraverso le Scuole di alta formazione del Ministero e coloro che sono in attesa del rilascio da parte Mibact del titolo professionale, quindi dell'iscrizione nell'elenco nazionale, sulla base dei loro *curricula* (lavori svolti e percorsi formativi). Senza voler discutere l'adeguatezza dei percorsi (universitario e non) debbo solo sottolineare la cervelotica procedura messa in piedi dal Ministero che, a oggi, ancora non è stata in

grado di fornire un solo qualificato! Inutile dire che il percorso poteva e doveva essere diverso ma, una volta optato per la via concorsuale, avrebbero dovuto essere predisposte, insieme alle commissioni, diverse sottocommissioni, iniziando a esaminare prima le domande dei restauratori e dopo quelle dei collaboratori. Questo per una ragione esclusivamente pratica, in quanto le domande per restauratore erano sicuramente inferiori di numero e in più avrebbero permesso di eliminare i “vincitori” dai collaboratori: è nella realtà che chi ha concorso per restauratore abbia fatto richiesta anche per *collaboratore restauratore*.

Va ricordato che nel Dm si disciplina l'idoneità tecnica che le imprese partecipanti agli appalti devono possedere: devono cioè certificare di essere qualificate per i lavori OS2 e possedere l'attestazione del direttore della biblio-

teca e del soprintendente (“autorità preposta alla tutela del bene”) del buon esito degli interventi eseguiti. Oltre a ciò devono possedere restauratori qualificati proporzionati alle dimensioni dell'impresa/dipendenti, un direttore tecnico vincolato all'esclusività per tutta la durata dei lavori, e infine almeno il 70% dell'importo della classifica per cui viene richiesta l'iscrizione.

5) Viene ribadito giustamente il ruolo del bibliotecario con “esperienza almeno quinquennale e di specifiche competenze coerenti con l'intervento” per la direzione lavori e RUP, anche insieme al restauratore, stabilendo un'unità di intenti che può solo giovare al lavoro di risarcimento culturale così come del resto è sancito nel



Codice dei beni culturali all'art. 9bis. Ma al solito lo si fa con leggerezza, laddove nell'“organo di collaudo” vengono richieste al funzionario l'anzianità (*sic!*) di servizio nell'amministrazione e la *laurea*, come se nell'ordinamento del personale del Mibact ci siano due fattispecie di bibliotecari con distinte declaratorie e diversi percorsi professionali! Evidentemente gli estensori continuano a ignorare quelle che sono state le dinamiche contrattuali nonché la dotazione organica del Ministero. Non vorrei che simili impostazioni mirino sempre più a delegittimare ruoli e funzioni del personale interno e a investire in sua vece personale estraneo all'Amministrazione, una pratica non inventata dal ministro Franceschini con le direzioni dei grandi musei autonomi, ma da sempre in auge nel Mibact, che si ripresenta nel settore dei lavori in senso massivo: penso agli incarichi di progettazione, di ricerca... magari fino al partenariato pubblico-privato di

cui all'art. 151, comma 1 del DLgs 50 del 2016.⁶

6) Nel decreto 154 troviamo per la prima volta il sintagma *conservazione programmata* proposta negli anni '80 del secolo scorso da Giovanni Urbani, già direttore dell'Istituto centrale per il restauro, come politica di conoscenza e salvaguardia dei beni che insistono in un determinato territorio, che è cosa ben diversa dalle stazioni appaltanti che "sulla base della ricognizione e dello studio dei beni affidati alla loro custodia, redigono un documento sullo stato di conservazione del singolo bene, tenendo conto della pericolosità territoriale e della vulnerabilità, delle risultanze, evidenziate nel piano di manutenzione e nel consuntivo scientifico, delle attività di prevenzione e degli eventuali interventi pregressi di manutenzione e restauro". In altre parole, mentre si introduce nella norma un concetto "nuovo", se ne sviano o se ne riducono le potenzialità, come quella dell'ambiente, non solo in termini socio-politici, ma come ecosistema con tutti i fattori fisico-chimici e biologici che interagiscono sui beni culturali. E per questo magari gli estensori potevano aggiungere al sintagma il termine *preventiva*, in modo da richiamare sia la ricerca che la pianificazione e la temporalità delle azioni e non limitarsi al solo rinvio all'art. 29 del *Codice dei beni culturali* per definire le "singole" operazioni (art. 2 del Dm 22 agosto 2017, n. 154) di restauro, manutenzione e monitoraggio (quest'ultimo termine peraltro non presente nel *Codice beni culturali*). Senza attardarci oltre sulle questioni aperte nel settore del restauro, o su come lo rappresenta il *Codice dei beni culturali*, quello che mi preme rilevare è come queste prassi non vengano seguite nella quotidianità. Non siamo a "si predica bene e si razzola male", quanto piuttosto al solito *laissez faire*.

NOTE

¹ Il DLgs si compone di 28 articoli suddivisi in 6 Titoli:

Titolo I - (Disposizioni generali) comprendente gli articoli 1-3.

Titolo II - (Requisiti di qualificazione), suddiviso in due Capi [Capo I (Requisiti di qualificazione degli esecutori di lavori riguardanti i beni culturali), comprendente gli articoli 4-12; Capo II (Requisiti di qualificazione dei direttori tecnici), costituito dal solo articolo 13].

Titolo III - (Progettazione e direzione di lavori riguardanti i beni culturali), suddiviso in due Capi [Capo I (Livelli e contenuti della progettazione), comprendente gli articoli 14-21; Capo II (Soggetti incaricati dell'attività di progettazione e direzione lavori), comprendente il solo articolo 22].

Titolo IV - (Somma urgenza), comprendente l'articolo 23.

Titolo V - (Esecuzione e collaudo dei lavori riguardanti i beni culturali) comprendente gli articoli 24-26.

Titolo VI - (Disposizioni finali), comprendente gli articoli 27 e 28.

² Pubblicato nella G.U. del 27 ottobre 2017.

³ "5. Qualora il responsabile unico del procedimento accerti che la natura e le caratteristiche del bene, ovvero il suo stato di conservazione, sono tali da non consentire l'esecuzione di analisi e rilievi esaustivi o comunque presentino soluzioni determinabili solo in corso d'opera, può prevedere l'integrazione della progettazione in corso d'opera, il cui eventuale costo deve trovare corrispondente copertura nel quadro economico".

⁴ Art. 14 - Attività di progettazione

Art. 15 - Progetto di fattibilità tecnica ed economica

Art. 16 - Scheda tecnica

Art. 17 - Progetto definitivo

Art. 18 - Progetto esecutivo

Art. 19 - Progettazione dello scavo archeologico

Art. 20 - Progettazione di lavori di impiantistica e per la sicurezza

Art. 21 - Verifica dei progetti

⁵ In particolare: la figura del Responsabile di procedimento; la progettazione e verifica dei progetti, lo schema di contratto e il capitolato speciale di appalto lavori; il sistema di qualificazione e i requisiti per gli esecutori di lavori e le società di ingegneria e la vigilanza sugli stessi; la contabilità e il collaudo dei lavori.

⁶ "Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato".

ABSTRACT

The paper describes the latest news, contained in the interministerial decree n. 154 22 August 2017, about the commitment of movable properties restoration (paintings, books and documents) by contracting authorities. The paper analyzes some of the 28 decree's articles and it notices how some fields are not completely resolved by the legislator: for example, the levels of the organization, the company's certification, the jobs of extreme urgency and the trials. The author observes that, even though the general framework is positive, there are still general problems about the applicability of some points of the public works' legislation to cultural movable properties, especially about the economically most advantageous bid.

DOI: 10.3302/0392-8586-201801-030-1