



Notizia singola

Sei in: [Home](#) > [Notizia singola](#) > [Codice dei Contratti Pubblici](#) > [Pareri resi dal Consiglio di Stato](#) > [Parere 30 gennaio 2017 n. 263](#)

Il Consiglio di Stato ha reso il parere sul Regolamento governativo sugli appalti dei beni

Cons. St., comm. spec., 30 gennaio 2017, n. 263

Il Consiglio di Stato ha reso parere favorevole sul Regolamento governativo in merito alla disciplina di dettaglio degli appalti dei lavori concernenti beni culturali, in attuazione degli artt. 146 ss., d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Il Regolamento realizza un passo avanti verso l'obiettivo di un testo organico ed unitario per gli appalti dei beni culturali, che dev'essere ulteriormente perseguito – si legge nel parere – attraverso l'attuazione, se non contestuale, almeno coordinata, anche di altre parti del Codice relative ai beni culturali.

Nel parere favorevole allo schema di decreto, il Consiglio di Stato ha sottolineato anche l'opportunità di una disciplina ad hoc e ancora più snella per i lavori sotto i 40.000 euro. In tali casi, si dovrebbe consentire che il certificato di buon esito dei lavori possa essere rilasciato, oltre che dalla soprintendenza, anche dall'amministrazione aggiudicatrice.

Nel parere del Consiglio di Stato, inoltre, si esprime parere favorevole su una delle principali novità previste dallo schema di Regolamento, e cioè sulla “possibilità di omettere, in situazioni particolari, il progetto esecutivo e di affidare i lavori sulla base del progetto definitivo”, e si sottolinea che “per prevenire il contenzioso occorre validare definitivamente la scelta con previsioni ad hoc un sede di decreti correttivi al codice appalti”.

Numero ____/____ e data ____/____/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017

NUMERO AFFARE 02263/2016

OGGETTO:

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Ufficio legislativo.

Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali;

LA SEZIONE

Vista la nota n. 34718 del 7 dicembre 2016, con la quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Vista la nota n. 35282 del 14 dicembre 2016, con la quale il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Ufficio legislativo ha trasmesso, ad integrazione, le relazioni tecnico normativa (A.T.N.) e di impatto della regolamentazione (A.I.R.)

Considerato che nell'adunanza del 9 gennaio 2017, presente anche il Presidente aggiunto Francesco Caringella, la Commissione ha esaminato gli atti e udito i relatori consiglieri Roberto Giovagnoli, Antimo Prospero;

Premesso e considerato

1. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha trasmesso per il prescritto parere lo schema del decreto in oggetto, adottato in base all'art. 146, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice degli appalti pubblici e delle concessioni, d'ora in avanti semplicemente Codice).

Stabilisce detta disposizione: *“Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice, sono stabiliti i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica ai fini dell’attestazione. Il direttore tecnico dell’operatore economico incaricato degli interventi di cui all’articolo 147, comma 2, secondo periodo, deve comunque possedere la qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della normativa vigente. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma si applica l’articolo 216, comma 19”*.

Quest’ultimo, recante “Disposizioni transitorie e di coordinamento”, al comma 19 stabilisce che: *“Fino alla data di entrata in vigore del decreto previsto dall’articolo 146, comma 4, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo IX, capi I e II, nonché gli allegati e le parti di allegati ivi richiamate, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207”*. Si tratta delle disposizioni di cui agli articoli da 178 a 210 del D.P.R. n. 207 del 2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2016, n. 163).

Nel Codice, il decreto di cui all’art. 146, comma 4, è ulteriormente richiamato dagli articoli 147, comma 1, 148, comma 7, e 150, comma 2, che gli affidano, rispettivamente, la disciplina, con riferimento ai lavori riguardanti beni culturali: a) dei livelli e dei contenuti della progettazione e delle attività di progettazione e direzione lavori; (art. 147, comma 1); b) dei tipi di intervento per i quali è

consentita l'esecuzione di lavori di somma urgenza (art. 148, comma 7), c) dell'esecuzione e del collaudo dei lavori (art. 150, comma 2).

2. Lo schema di decreto è costituito da ventotto articoli suddivisi in sei 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.

3. Lo schema mutua in buona parte la previgente disciplina regolamentare contenuta nel d.P.R. n. 207 del 2010 e nel d.m. n. 294 del 2000, e si pone in continuità con la disciplina previgente, salvi limitati aggiornamenti.

Si tratta di un "regolamento classico", con la peculiarità che si ha un regolamento autonomo per i lavori relativi a beni culturali, mentre nel vigore del previgente Codice dei contratti la disciplina era contenuta nel regolamento generale.

Si passa così dal regolamento governativo a quello interministeriale, con un iter procedimentale più snello, e viene, inoltre, perseguito l'obiettivo di raccogliere in un testo normativo unitario ed organico la "disciplina speciale" per gli appalti di lavori riguardanti i beni culturali.

L'esigenza di organicità sottesa alla scelta del Codice di affidare ad un regolamento *ad hoc* la normativa secondaria riguardante i lavori relativi a beni culturali, tuttavia, andrebbe ulteriormente perseguita sotto un duplice profilo.

Da un lato, attraverso l'attuazione – se non contestuale, almeno coordinata – anche

di altre parti del Codice relative ai beni culturali, (ad esempio, l'articolo 25, comma 2, sull'elenco degli istituti archeologici qualificati per le indagini archeologiche preliminari).

Dall'altro lato, reintroducendo l'attuazione della disciplina della figura del "restauratore" e del "collaboratore restauratore": questa disciplina (essenziale per l'attuazione delle norme in esame) è già presente negli artt. 7 e 8 del d.m. n. 294 del 2000, abrogato dal decreto interministeriale in oggetto, ma poi è stata superata (sia pure solo a livello primario) dall'articolo 182 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Come primo rilievo generale, quindi, si segnala al Ministero la necessità di considerare più attentamente la suddetta esigenza di organicità della disciplina.

4. Sia la relazione illustrativa che le schede ATN e AIR evidenziano che il regolamento in oggetto si pone in continuità (nonostante sia nella Relazione sia nell'AIR si faccia, riferimento, evidentemente per un mero refuso, ad una "soluzione di continuità") con la disciplina regolamentare previgente.

Rispetto a tale scelta di continuità, tuttavia, l'AIR si presenta carente, perché manca una valutazione degli oneri amministrativi presenti nella disciplina preesistente che giustifichi questa scelta di tipo "conservativo", e manca, soprattutto, qualsiasi tentativo di ridurli attraverso il decreto in oggetto, pur essendo la semplificazione, come è noto, uno dei principi del Codice. In quest'ottica, anche la scelta di "non semplificare" le modalità attuative rispetto a quelle oggi vigenti avrebbe dovuto essere motivata facendo specifico riferimento ad esigenze di interesse pubblico che impongono la conservazione degli oneri amministrativi esistenti.

Anche rispetto alla fase attuativa e del monitoraggio l'AIR si presenta lacunosa.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato in più occasioni (cfr. pareri: Sez. consultiva atti normativi 24 febbraio 2016, n. 515, al punto 3; Comm. spec. 30 marzo 2016, n. 839, al punto 1 del 'considerato'; Comm. spec. 1° aprile 2016, n. 855, ai punti II.f).4, II.f).5 e II.g).1; Comm. spec. 7 aprile 2016, n. 890, al punto 1 del

‘considerato’; Comm. spec. 15 aprile 2016, n. 929, punti 1.5 e 3.1 del ‘considerato’; Comm. spec. 3 maggio 2016, n. 1075, al punto 2, parte I del ‘preMESSo e considerato’; Comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113, al punto 2; Comm. spec. 9 maggio 2016, n. 1142, ai punti 2.4 e 3.3, parte I, e 6.8.1, parte II, del ‘considerato’; Comm. spec. 12 maggio 2016, n. 1183, punto 2.2 del ‘considerato’; Comm. spec. 13 luglio 2016, n. 1640, al punto 2 del ‘preMESSo e considerato’) la rilevanza cruciale della fase attuativa di ogni nuova normativa e della relativa fase monitoraggio.

Si segnala, anche in questa occasione, la necessità un’azione di costante monitoraggio del funzionamento delle norme, volta a verificarne l’idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge: ciò rende necessaria anche una verifica di impatto successiva all’entrata in vigore delle nuove norme (la cd. VIR, di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 244), così da identificare (e subito ridurre) eventuali oneri di comprensione, interpretazione, pratica applicazione da parte di tutti i destinatari, nonché per prevenire il possibile contenzioso con interventi correttivi o di chiarimento.

Difatti, la VIR e in generale il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni:

- da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l’attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma ‘annunciata’ è stata anche ‘percepita’ e ‘rilevata’);
- dall’altro, per predisporre su una base istruttoria seria e ‘quantitativamente informata’ i più efficaci interventi integrativi e correttivi.

Nel caso di specie, la scheda AIR prevede che il monitoraggio, ai fini della VIR, considera principalmente i seguenti indicatori:

il numero delle schede tecniche allegate ai singoli progetti approvati dai sovrintendenti;

il numero delle attestazioni di buon esito dei lavori da parte dei sovrintendenti.

Tali indicatori non appaiono del tutto adeguati: risulta, in particolare, insufficiente utilizzare, come indicatore VIR (senza avere compiuto alcuna analisi quantitativa a monte), il numero delle schede tecniche allegate ai singoli progetti e approvate dai sovrintendenti (al più, il dato in esame costituisce un indicatore di oneri amministrativi).

Sarebbe opportuno, inoltre, in sede di AIR stabilire con maggiore dettaglio anche modalità e tempi del monitoraggio.

Si raccomanda quindi all'amministrazione di integrare sia l'AIR sia la VIR come sopra descritto, e soprattutto di prenderne atto nell'articolato, sia introducendo se del caso una semplificazione della disciplina sia strutturando una funzione di effettivo monitoraggio del buon funzionamento della riforma.

5. Sempre in via generale, deve segnalarsi che la natura regolamentare del decreto interministeriale in esame comporta che esso non possa essere meramente ripetitivo di disposizioni già contenute nel Codice, perché tale ripetizione, oltre ad essere superflua e contraria ai principi in tema di rapporti tra fonte primaria e fonte regolamentare, si pone anche in diretto contrasto con l'ambito assegnato dall'art. 146, comma 4, alla fonte secondaria, nonché con la stessa legge delega.

Anzitutto, la clonazione di una norma primaria in una fonte di rango secondario è contraria ai canoni di semplificazione, riduzione dello stock normativo, certezza del diritto, che costituiscono principi portanti della legge delega n. 11/2016, espressamente enunciati come *«drastica riduzione e razionalizzazione del complesso delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative vigenti e un più elevato livello di certezza del diritto»*, e di *«semplificazione e riordino del quadro normativo vigente»* (art. 1, comma 1, lett. d) ed e).

In secondo luogo, la duplicazione di fonti normative a differenti livelli di gerarchia rende caotico il quadro regolatorio complessivo e ne rende quindi difficoltosa la ricostruzione da parte degli operatori del settore e degli interpreti.

In terzo luogo, potrebbe essere vanificata l'abrogazione della norma primaria

disposta da successivi interventi legislativi sul Codice (peraltro frequenti, come l'esperienza del previgente Codice di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, insegna), se questi non dispongano contestualmente l'abrogazione della corrispondente linea guida.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, l'eventuale non pedissequa riproduzione della norma primaria da parte delle linee guida nella migliore delle ipotesi potrebbe ingenerare negli interpreti e operatori di settore incertezze nella ricostruzione del quadro regolatorio della materia; per contro, nei casi in cui l'antinomia non sia superabile sul piano interpretativo, i contrasti venutisi a determinare tra i due livelli regolatori potrebbe determinare l'illegittimità della fonte subordinata, vale a dire delle linee guida in esame.

Si segnaleranno le disposizioni che costituiscono duplicazione della fonte primaria e di cui si chiede l'espunzione, che potrà, se del caso, essere accompagnata da un mero richiamo dell'articolo del Codice a cui si intende dare attuazione, quando ciò si renda necessario per una migliore comprensione delle linee guida.

6. Rilievi sui singoli articoli.

Articolo 1 (*Ambito di applicazione*)

L'articolo 1, comma 2, nello specificare quali sono i lavori relativi a beni culturali che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto introduce (innovando rispetto alla previgente disciplina regolamentare) il "monitoraggio".

Come evidenziato nella relazione illustrativa, il riferimento è in linea con il nuovo Codice, che valorizza l'azione di monitoraggio, "in quanto l'obiettivo primario resta impedire, quanto più a lungo possibile, la necessità di dover ricorrere, nel tempo, a ulteriori interventi di restauro sui beni culturali". Il riferimento, tuttavia, andrebbe recuperato anche nell'articolo 2 del decreto in oggetto (su cui v. *infra*).

L'articolo 1, comma 4, contiene una norma transitoria che specifica, per la materia dei beni culturali, quella già contenuta nell'art. 216, comma 14, del Codice.

Al riguardo, si osserva che la disposizione andrebbe coordinata con l'analoga

disposizione di cui all'art. 11, comma 7, dello schema di regolamento e comunque, entrambe le norme andrebbero sistematicamente collocate nel Titolo VI dedicato alle "Disposizioni finali", nel cui ambito già trova spazio la disciplina di diritto intertemporale.

Articolo 2 (*Scavo archeologico, restauro e manutenzione*).

Come già segnalato *sub* articolo 1, anche in tale articolo andrebbe inserito un riferimento al monitoraggio.

Si suggerisce, a tal fine, di aggiungere in rubrica la menzione del monitoraggio e di inserire in un comma aggiuntivo (il comma 3) la definizione di monitoraggio.

Articolo 3 (*Specificità degli interventi*)

Il comma 2 ripete l'art. 148, comma 1, del Codice, e andrebbe perciò espunto.

Il comma 3 ripete l'art. 148, comma 2, del Codice, e andrebbe perciò espunto.

Articolo 4 (*Qualificazione*)

Il comma 3 ripete l'art. 146, comma 2, del Codice, e andrebbe perciò espunto.

Il comma 4 ripete l'art. 146, comma 3, del Codice, e andrebbe perciò espunto.

Articolo 5 (*Requisiti generali*)

Il comma 1 richiama per i requisiti generali l'articolo 80 del Codice. La previsione, tuttavia, esula dall'ambito della potestà regolamentare, che può occuparsi dei requisiti di qualificazione e non di quelli generali ed è, comunque, disposizione superflua, in quanto l'art. 80 del Codice si applica a prescindere da un richiamo da parte della norma regolamentare. Il comma in esame andrebbe, pertanto, espunto.

Articolo 7 (*Idoneità tecnica*)

Il comma 1 utilizza l'espressione "*adeguata idoneità tecnica*".

La formula, sebbene già presente negli articoli 3 e 4 del d.m. 294 del 2000, solleva perplessità sotto il profilo linguistico, perché appare tautologica. Idoneità e adeguatezza hanno di fatto lo stesso significato precettivo (nel senso che l'idoneità

tecnica già implica l'adeguatezza). Si suggerisce, pertanto, di migliorare l'espressione sotto il profilo formale, eventualmente sopprimendo il riferimento all'adeguatezza. Ciò anche per un'esigenza di coordinamento con l'articolo che nel disciplinare l'idoneità organizzativa non richiede che essa sia adeguata.

Il comma 2 indica a quali condizioni i pregressi lavori valgono per la qualificazione, senza prevedere limiti temporali.

Vi è, sotto questo profilo, un minor rigore sul requisito di qualificazione rispetto all'art. 4, d.m. n. 294 del 2000 che pone sia un limite di rilevanza temporale dei lavori pregressi, sia un importo maggiore: nel vigente art. 4 si dà rilievo all'avvenuta esecuzione nel quinquennio anteriore alla sottoscrizione del contratto di lavori relativi a beni culturali per un importo complessivo non inferiore al novanta per cento dell'importo della classifica per cui è chiesta la qualificazione. Inoltre si richiede che tali pregressi lavori nel quinquennio anteriore fossero così ripartiti: lavori pregressi nell'ultimo anno del quinquennio per un importo complessivo pari a un terzo dell'importo della classifica, ovvero, negli ultimi due anni del quinquennio, per un importo complessivo non inferiore al 50% della classifica, ovvero negli ultimi tre anni del quinquennio per un importo complessivo non inferiore al 60% dell'importo della classifica.

Nella nuova disciplina si chiede un importo inferiore di lavori pregressi, pari al 70% e non al 90% dell'importo della classifica per cui è chiesta la qualificazione e non si fa riferimento a lavori del pregresso quinquennio, ma alla possibilità di valenza temporalmente illimitata della pregressa esperienza.

La Commissione rileva che una così significativa modifica rispetto all'art. 4, d.m. n. 294 del 2000, richiederebbe una più congrua motivazione nella relazione illustrativa e nella scheda AIR.

La rilevanza temporale illimitata della pregressa esperienza appare, inoltre, in contraddizione con quanto invece prescritto per la qualificazione per lavori di importo inferiore a 150.000 euro (articolo 12 dello schema in esame), dove,

nonostante il carattere più modesto dei lavori, si continua a chiedere una pregressa esperienza nell'ultimo quinquennio, sia pure in alternativa ad altri requisiti: andrebbe, allora, conseguentemente modificato anche l'articolo 12.

Art. 8 (*Idoneità organizzativa*)

L'articolo in esame sottopone il requisito dell'idoneità organizzativa ad una disciplina più complessa e minuziosa rispetto a quella del vigente articolo 5 del d.m. n. 294 del 2000. Tale maggior livello di dettaglio non appare del tutto in linea con il già richiamato principio di semplificazione che ispira il Codice. Anche in questo caso, inoltre, non emergono dalla scheda AIR o dalla relazione le ragioni che giustificano la scelta di innovare la disciplina vigente, aumentando il dettaglio della regolamentazione.

Sotto il profilo redazionale, si potrebbe riformulare l'articolato in tre commi (accorpendo nel primo i commi 1-4 e 12; nel secondo i commi 5-8; nel terzo i commi 9-11).

Art. 11 (*Lavori utili per la qualificazione*)

Il comma 1 rinvia all'articolo 102 del Codice: occorre indicare a quale comma, o quali commi, si intende fare riferimento.

Sarebbe, inoltre, opportuno chiarire i rapporti con il "consuntivo scientifico" di cui all'art. 102, comma 9, lettera a) del Codice.

Con riferimento a tale articolo, peraltro, la relazione fa un riferimento esplicito al rilascio del certificato di esecuzione dei lavori, che non trova, però, riscontro nell'articolato.

Come già segnato, *sub* articolo 1, il comma 7 andrebbe raccordato con l'articolo 1, comma 4, dello schema ed entrambe le disposizioni, che hanno carattere transitorio, dovrebbero essere collocate tra quelle finali.

Art. 12 (*Lavori di importo inferiore a 150.000 euro*).

Sotto il profilo formale, si suggeriscono le seguenti modifiche al comma 1, lett. a):

- alla terza riga, dopo la parola “*importo*”, andrebbe aggiunta quella “*complessivo*”, per analogia all’art. 7, comma 1, lett. b);
- alla quarta riga, l’espressione “*ultimi tre anni del quinquennio*” andrebbe sostituita con “*ultimo triennio*”.

Sotto il profilo sostanziale, si segnala l’opportunità di prevedere una disciplina ulteriormente semplificata per somme molto più basse di 150.000.

Si suggerisce, a tal fine, di inserire in un comma *ad hoc*, una previsione particolare per i lavori di importo non superiore a 40.000 euro.

Per tali affidamenti sembra ragionevole mantenere i requisiti di cui alle lett. a) e c) dell’art. 12; appare, invece, eccessivo richiedere anche il possesso del requisito di cui alla lett. b), tenuto conto di quanto prescritto dall’art. 8 dello schema. Per questi lavori, se rientranti nelle categorie “superspecialistiche” OS 2-A e OS 2-B, sarebbe comunque opportuno assicurare l’idoneità organizzativa prescrivendo la presenza di almeno un restauratore di beni culturali (come prevede l’art. 8, comma 6, dello schema), mentre non appare necessario prescrivere nulla per la categoria OG2.

Questa Commissione speciale osserva, inoltre, che per lavori minuti le piccole imprese di cui sopra normalmente, nella prassi, ricevono una certificazione di buon esito dei lavori rilasciata direttamente dall’autorità preposta alla tutela dei beni sui quali si è intervenuti (e non dalla soprintendenza). Appare necessario, quindi, consentire che il certificato di buon esito dei lavori possa essere rilasciato anche dall’amministrazione aggiudicatrice.

Si potrebbero, pertanto, apportare nell’art. 12, le seguenti modifiche:

- dopo il comma 1, inserire un comma dal seguente tenore: “2. *Per eseguire i lavori e le attività di cui al comma 1, di importo complessivo non superiore a 40.000 euro, le imprese devono possedere, anche attraverso attestazione SOA, ove posseduta, i requisiti di cui alle lettere a) e c) del comma 1. Con riferimento alle categorie OS 2-A e OS 2-B l’idoneità organizzativa è comprovata dalla presenza di almeno un restauratore di beni culturali.*”;
- rinumerare come “3” l’attuale comma 2;

- inserire nel comma 2 (poi “3”, v. il precedente alinea), in fine, il seguente periodo: *“Per i lavori e le attività di cui al comma 2 la certificazione di buon esito dei lavori può essere rilasciata anche da una amministrazione aggiudicatrice.”*.

Art. 14 (*Attività di progettazione*).

Il comma 3 prevede che l'affidamento dei lavori riguardanti i beni culturali è disposto, *di regola*, sulla base del progetto esecutivo.

Il comma 4 individua le ipotesi nelle quali la progettazione esecutiva *può* essere omessa.

Il comma 5 specifica che nelle ipotesi di cui al comma 4 l'affidamento dei lavori *avviene* sulla base del progetto definitivo.

Rispetto a tali previsioni, il quadro normativo primario è rappresentato dall'art. 147 del Codice, il quale stabilisce:

- al comma 4, che i lavori di cui al comma 3 (ovvero i lavori di monitoraggio, manutenzione o restauro di beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico, artistico o archeologico) e quelli di scavo archeologico, anche subacqueo, nonché quelli relativi al verde storico di cui all'articolo 10, comma 4, lettera f) del codice dei beni culturali e del paesaggio *sono appaltati sulla base di un progetto esecutivo*;

- al comma 5, che, qualora il responsabile unico del procedimento accerti che la natura e le caratteristiche del bene, ovvero che il suo stato di conservazione, sono tali da non consentire l'esecuzione di analisi o 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.

Occorre verificare la compatibilità delle previsioni regolamentari con le norme del Codice appena riportate.

Gli elementi di potenziale divergenza derivano, almenoprime facie, dal fatto che l'art. 147, comma 4, del Codice, nel prevedere che l'affidamento dei lavori relativi

a beni culturali avviene sulla base del progetto definitivo, non contiene, a differenza dell'art. 14, comma 3 dello schema di regolamento, l'inciso “*di regola*”. In senso analogo sembra muoversi già l'art. 23, comma 4, il quale stabilisce che *È consentita ... l'omissione di uno o entrambi i primi due livelli di progettazione ...*”.

Tale omissione nel testo della norma primaria, potrebbe condurre alla conclusione che, in base al Codice, il progetto esecutivo sia sempre necessario.

Aderendo a tale opzione interpretativa, i commi 4 e 5 dell'art. 14 dello schema di regolamento – che, invece, consentono di prescindere in alcune significative ipotesi, dal progetto esecutivo – sarebbero in contrasto con la previsione di rango primario. E lo sarebbe, anche l'inciso “*di regola*” contenuto nel comma 3 dell'art. 14.

Dal Codice si desumono, tuttavia, anche argomenti per supportare una diversa (e forse preferibile) esegesi.

Il comma 5 dell'art. 147 prevede, infatti, che, ricorrendo alcune condizioni (in gran parte coincidenti con quelle di cui all'art. 14, comma 4, lett. b dello schema di regolamento), sia possibile prevedere, nel rispetto del quadro economico, *l'integrazione della progettazione in corso d'opera*.

La previsione di integrare in corso d'opera il livello della progettazione sembra postulare che, nei casi in cui tale possibilità è consentita, sia altresì possibile che l'affidamento dei lavori sia disposto sulla base di un progetto avente un livello di dettaglio inferiore rispetto a quello esecutivo e, dunque, sulla base di un progetto definitivo.

Tale interpretazione permetterebbe di introdurre un elemento di flessibilità rispetto alla regola che richiede sempre il progetto esecutivo.

Da una lettura congiunta dei commi 4 e 5 dell'art. 147 del Codice potrebbe, allora, desumersi una norma di contenuto analogo a quella ora esplicitata nello schema di regolamento: ovvero che l'affidamento dei lavori relativi a beni culturali avviene, di regola, sulla base del progetto esecutivo, salvo che ricorrano quelle esigenze di

maggior elasticità - tipizzate dal comma 5, lettera b) dell'articolo in esame - che giustificano l'integrazione della progettazione in corso d'opera e postulano, dunque, che l'appalto sia affidato sulla base del (solo) progetto definitivo.

Oltre a non porsi in contrasto con la lettera dei commi 4 e 5 dell'art. 147 del Codice, tale interpretazione sembra, inoltre, quella più idonea a soddisfare le peculiari esigenze di "flessibilità" che vengono in rilievo nel settore dei beni culturali, dove è spesso difficile, predeterminare sin dall'inizio nel dettaglio le modalità esecutive dei lavori oggetto dell'appalto.

L'adesione all'interpretazione da ultimo delineata consentirebbe di ritenere i commi 3, 4, lett. b) e 5 dell'art. 14 dello schema di regolamento conformi all'articolo 147, commi 4 e 5, del Codice.

Nel caso di cui comma 4, lettera a), dell'articolo in esame, invece, l'omissione della progettazione esecutiva, sebbene sostanzialmente giustificata sotto il profilo operativo, dalla semplicità e serialità dei lavori, non pare, allo stato, trovare un fondamento normativo nella disciplina del Codice.

Sotto tale profilo, la Commissione ritiene di segnalare al Governo l'opportunità di intervenire, con i decreti correttivi, sull'articolo 147 del Codice, rendendo più chiara la formulazione normativa, eventualmente esplicitando l'interpretazione recepita dal presente schema di regolamento attraverso l'introduzione, al comma 4, dell'inciso "di regola".

Rispetto allo schema di regolamento in esame, rimangono, tuttavia, dei rilievi di carattere formale, concernenti il coordinamento tra il comma 4 e il comma 5 dell'art. 14 dello schema di regolamento. Il comma 4 prevede, infatti, la sola *possibilità* di omettere il progetto esecutivo nelle ipotesi ivi descritte.

Il comma 5, invece, sembra escludere sempre il progetto esecutivo nei casi di cui al comma 4 (*"nei casi di cui al comma 4, l'affidamento dei lavori avviene sulla base del progetto definitivo"*).

Un miglior coordinamento potrebbe realizzarsi aggiungendo, nel comma 5, dopo le parole: *"nei casi di cui al precedente comma 4"*, le parole: *"e nel caso in cui si*

avvalga della facoltà ivi prevista”.

Articoli 15, 16, 17 e 18.

Gli articoli 15, 16, 17 e 18 recano alcune definizioni (rispettivamente del “*progetto di fattibilità*”, della “*scheda tecnica*” del “*progetto definitivo*” e del “*progetto esecutivo*”) che andrebbero raccordate meglio con l’art. 147, comma 3, del Codice.

Si rileva, in particolare, che:

- l’art. 15 non reca una definizione in senso proprio del progetto di fattibilità, ma ne indica solo i contenuti;
- gli artt. 16 e 17 riproducono sostanzialmente il Codice (art. 146, comma 2), integrandolo con alcune indicazioni interpretative;
- l’art. 18 si limita a riprodurre il Codice senza alcuna integrazione (art 146, comma 3).

Le quattro definizioni andrebbero riviste al fine di renderle omogenee tra loro e, soprattutto, introducendo qualche disposizione specificativa e attuativa del Codice, per giustificare l’esistenza di una riproduzione delle definizioni anche nel regolamento.

Articolo 15 (*Progetto di fattibilità*)

Al comma 2, lett. f), andrebbe specificato che si tratta della scheda tecnica “*di cui all’art. 16*”.

Il comma 3 richiama, per escluderne la rilevanza in talune ipotesi, alcuni documenti previsti dal decreto ministeriale emanato ai sensi dell’art. 23 del Codice sui livelli di progettazione (in particolare il documento di fattibilità delle alternative progettuali e lo studio preliminare ambientale).

Non è, tuttavia, chiara la portata della previsione atteso che il comma 2 del medesimo art. 15 indica analiticamente i documenti che fanno parte del progetto di fattibilità, senza indicare tali due documenti. Se l’elenco dei documenti dell’art. 15, comma 2, è esaustivo e sostitutivo rispetto ai documenti che fanno parte del

progetto di fattibilità secondo il d.m. ex art. 23 del Codice, ne discende che in ogni caso non rilevano, per la progettazione relativa ai beni culturali, il documento di fattibilità delle alternative progettuali e lo studio preliminare ambientale.

In relazione a tale aspetto, andrebbe, allora, meglio chiarito il rapporto tra disciplina speciale della progettazione per i lavori relativi a beni culturali e disciplina generale della progettazione per i lavori *tout court*.

Va rilevato, inoltre, che il regolamento di cui all'art. 23, comma 3, del Codice, non è stato ancora emanato. Risulta improprio, quindi, il riferimento a un suo (ancora inesistente) "*articolo 7*".

Il comma 5 rinvia al comma 3 del medesimo articolo, ma il rinvio corretto sembra essere al comma 4.

Art.16 (*Scheda tecnica*)

L'articolo 16 dà attuazione all'art. 147, comma 2, secondo periodo del Codice, il quale prevede, appunto, che "*con il decreto di cui all'art. 146, comma 4, sono definiti gli interventi relativi a beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico artistico o archeologico, per i quali la scheda deve essere redatta da restauratori di beni culturali, qualificati ai sensi della normativa vigente*".

Rispetto alla norma primaria, tuttavia, la previsione dello schema appare meramente ripetitiva e non assolve, in particolare, al compito di individuare, in maniera analitica, quali siano gli specifici interventi (nell'ambito del *genus* dei lavori riguardanti questi particolari beni culturali) per i quali la scheda tecnica deve essere redatta da restauratori di beni culturali qualificati ai sensi della normativa vigente.

In base alla previsione dello schema di regolamento, in altri termini, l'obbligo ulteriore di redazione della scheda tecnica da parte di restauratori qualificati sussiste per la totalità dei lavori relativi a beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico

artistico o archeologico.

Tale opzione regolatoria, sebbene non formalmente in contrasto con la previsione primaria, sembra, però, tradirne la *ratio* sostanziale. L'art. 147, comma 2, del Codice, infatti, demanda al regolamento una funzione di individuazione analitica (e, quindi, di selezione) degli interventi, che, invece, la norma regolamentare in esame omette di svolgere.

In ogni caso la scelta di non semplificare andrebbe motivata in sede di AIR.

Art. 17 (*Progetto definitivo*)

Nel comma 1, l'ultimo periodo dell'alinea (“*Sono documenti del progetto definitivo: ...*”) andrebbe inserito in un comma a parte, così come già accade all'art. 15, comma 2.

Art. 18 (*Progetto esecutivo*)

Nel comma 1, l'ultimo periodo dell'alinea va a capo, ma manca l'indicazione di un nuovo comma. (v. art. 17, comma 1).

Articolo 23 (*Tipi di intervento per i quali è consentita l'esecuzione di lavori con il regime di somma urgenza*)

La disposizione riproduce quasi integralmente l'articolo 148, comma 7, del Codice. Si aggiungono solo le parole “*per rimuovere lo stato di pregiudizio e di pericolo*”, che non sembrano, tuttavia, sufficienti a giustificare l'esistenza dell'intera disposizione.

Inoltre, analogamente a quanto detto con riferimento all'art. 16, comma 3, dello schema, si perde un'occasione per selezionare ulteriori fattispecie, tradendo le indicazioni del Codice.

Valuti, pertanto, l'Amministrazione se riformulare la disposizione in esame, al fine di farne emergere in maniera più chiara la portata precettiva attuativa della previsione primaria.

Art. 24 (*Collaudo*)

Il comma 1 riproduce il contenuto dell'art. 150, comma 1, del Codice, e andrebbe perciò espunto.

Art. 25 (*Lavori di manutenzione*)

Nel comma 1 appare poco chiara l'espressione "*I lavori di manutenzione ... possono non richiedere tutte le specifiche ...*". Andrebbero indicate con maggiore precisione le specifiche che possono risultare superflue e selezionate le ipotesi in cui se ne può prescindere.

Art. 26 (*Consuntivo scientifico*)

Il comma 1, in parte è ripetitivo dell'art. 102, comma 9, del Codice. La parte ripetitiva va espunta, e va conservata soltanto la parte autonoma (in particolare, è autonomo il riferimento a "*la documentazione grafica e fotografica dello stato del manufatto prima, durante e dopo l'intervento; l'esito di tutte le ricerche ed analisi compiute e i problemi aperti per i futuri interventi*").

Il comma 2 appare superfluo esprimendo regole che si desumono già dal Codice.

In ogni caso, andrebbe riformulata la rubrica dell'art. 26, che si riferisce solo a una parte del contenuto del comma 1 e non anche al restante contenuto del comma 1 e al contenuto del comma 2.

Art. 27 (*Abrogazioni*)

Andrebbe operata una distinzione tra:

la "*cessazione dell'efficacia*" degli artt. 248 e 251 del d.P.R. 207/10 (che sono norme di rango superiore, la cui abrogazione è stata disposta direttamente dal Codice all'art. 216, c. 19), e

l'"*abrogazione*" vera e propria del d.m. 294 del 2000, che viene disposta direttamente dal decreto in oggetto.

Art. 28 (*Entrata in vigore*)

Al comma 5, si fa riferimento al "*completamento della procedura di attribuzione*

della qualifica di restauratore di cui all'art. 182".

Si segnala, anzitutto, l'opportunità di richiamare anche l'art. 29 dello stesso Codice dei beni culturali.

Inoltre, dovrebbe essere meglio chiarita in questa sede l'attuazione della disciplina della figura del *"restauratore"* e del *"collaboratore restauratore"*.

Come detto in premessa, questa disciplina (essenziale per l'attuazione delle norme in esame) è già presente negli artt. 7 e 8 del d.m. n. 294/00, che sta per essere abrogato dal decreto in oggetto, ma poi è stata superata (ma solo a livello primario) dall'art. 182 del Codice dei beni culturali.

Valuterà poi l'Amministrazione se sono ancora necessarie ulteriori misure attuative a livello regolamentare e non solo amministrativo o se, invece, la disciplina sia già completa e resta solo da attendere la *"pubblicazione degli elenchi"*.

Tali aspetti richiederebbero un chiarimento, quantomeno in relazione.

Inoltre, sotto un profilo strettamente attuativo, per consentire un maggior numero di aspiranti alle gare in oggetto, si ritiene in ogni caso necessario che il Ministero provveda ad assicurare una più ampia offerta formativa qualificata rispetto a quella esistente, nonché ad imporre ai centri di formazione la previsione di percorsi ulteriori *ad hoc* di sola specializzazione (ad es., per chi ai sensi del citato d.m. n. 294 sia già in possesso della qualifica di *"collaboratore restauratore"* e miri a diventare *"restauratore"*).

7. Osservazioni di *drafting*

Articolo 1

Al comma 2, lett. c): inserire alla fine il segno *"."*, in luogo dell'attuale *";"*

Articolo 3

Al comma 1, primo periodo, sopprimere le parole *"dell'articolo"* (anche al fine di rendere inequivoco che anche il precedente richiamo all'art. 1 si riferisce al codice dei beni culturali e del paesaggio e non all'articolo 1 del regolamento in esame).

Al comma 2, sostituire le parole: *"attinenti la"* con *"attinenti alla"*.

Al comma 3, ultimo periodo, sostituire le parole: “*inerenti i*” con “*inerenti ai*”.

Articolo 4

Al comma 5, dopo “OS 25”, aggiungere le parole: “, *di cui all’allegato A al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010,*”.

Articolo 5

Al comma 2, dopo la parola: “*inerenti*” aggiungere “*a*”.

Articolo 7

Al comma 1, lettera a), sopprimere le parole: “*presenza di*”.

Al comma 1, lett. b), inserire alla fine il segno “.”, in luogo dell’attuale “;”

Al comma 4, sostituire le parole: “*in sede di previsione dei*”, più semplicemente, con “*nei*”.

Sempre al comma 4, aggiungere alla fine le parole: “, *recante “Riassetto delle scuole di specializzazione nel settore della tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale”, pubblicato nel S.O. n. 147 alla Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2006.*”

Articolo 8

Al comma 2, sostituire le parole: “*Tale idoneità è dimostrata, con riferimento alla categoria OG2*” con “*Con riferimento alla categoria OG2, tale idoneità è dimostrata*”.

Al comma 5, sostituire le parole: “*Tale idoneità è dimostrata, con riferimento alle categorie OS 2-A ed OS 2-B*” con “*Con riferimento alle categorie OS 2-A ed OS 2-B, tale idoneità è dimostrata*”.

Il comma 6 per ragioni sistematiche andrebbe collocato dopo l’attuale comma 8; andrebbero, inoltre, aggiunte, dopo le parole: “*Per le imprese*”, le parole (cfr. comma 1): “*che nell’ultimo quinquennio abbiano avuto un numero medio di assunti costituito da dipendenti pari o inferiore a cinque*”.

Articolo 14

Al comma 5, nella locuzione: “*nei casi di cui al precedente comma 4*”, eliminare la parola “*precedente*”.

Articolo 16

Al comma 1, sostituire le parole: *“e fornendo inoltre”* con *“; fornisce altresì”*.

Articolo 19

Al comma 5, correggere *“competente”* con *“competenti”*.

Articolo 22

Sostituire le parole: *“nel rispetto di quanto stabilito nelle”* con *“nel rispetto delle”*.

Articolo 27

Contiene un refuso facendo riferimento al d.P.R. n. 207 del 2000, laddove la corretta citazione è d.P.R. n. 207 del 2010. Sostituire pertanto il primo *“2000”*, al terzo rigo, con *“2010”*.

Articolo 28

Al comma 2 sostituire le parole: *“Per le disposizioni dettate dal Titolo III, Capo I, del presente decreto, l’efficacia è subordinata all’entrata”* con *“Le disposizioni dettate dal Titolo III, Capo I, del presente decreto, si applicano a decorrere dall’entrata”*.

Al comma 5, sarebbe opportuno sostituire la parola: *“ministeriale”* con *“del Ministro per i beni e le attività culturali”* (secondo la sua denominazione dell’epoca).

P.Q.M.

La Commissione Speciale esprime parere favorevole sullo schema di decreto in epigrafe con le osservazioni di cui in motivazione.

Ai sensi dell’art. 58 del r.d. n. 444 del 1942 la Commissione speciale stabilisce di trasmettere il presente parere al Presidente del Consiglio dei Ministri e per esso al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) per le valutazioni di competenza.

GLI ESTENSORI

IL PRESIDENTE

Roberto Giovagnoli, Antimo Prosperi

Luigi Carbone

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini