

---

# **OSSERVAZIONI**

**in merito alle Linee Guida applicative  
dell'articolo 182 del Codice dei beni culturali e  
del paesaggio (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e  
successive modificazioni) come modificato  
dalla Legge 14 gennaio 2013, n. 7**

**Roma – 4 giugno 2013**

## Premessa

Il gruppo di lavoro "Qualifiche professionali in materia di restauro" è chiamato ad elaborare le **Linee Guida** per l'espletamento della procedura di selezione pubblica ai fini della disciplina transitoria del conseguimento delle qualifiche professionali di **restauratore e di collaboratore restauratore di beni culturali (tecnico del restauro)**, ai sensi dell'*art. 1, comma 1-ter, Legge 14 gennaio 2013, n. 7*.

Tale disposizione prevede che le linee guida siano predisposte dal Mi.B.A.C. **"sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali più rappresentative"**. Al riguardo, come Sindacati delle Costruzioni non possiamo non osservare negativamente che, nei fatti, le audizioni sono state aperte all'associazionismo in genere, anche a quello dell'ultim'ora, e non, come previsto dalla norma di legge, alle organizzazioni datoriali e sindacali effettivamente rappresentative e, contestualmente, firmatarie di CCNL.

L'aspetto più problematico in merito al riconoscimento della qualifica di restauratore consiste, a nostro avviso, nella valutazione dell'attività lavorativa.

In tale ambito – come ben sottolineato dal MiBAC nella **circolare n. 35/prot. 7412 del 12 agosto 2009** – il problema di verificare la capacità professionale dei singoli operatori del comparto *"è stato per lungo tempo risolto all'interno di una prassi che vedeva il ricorso pressoché generalizzato ad affidamenti di carattere fiduciario. Successivamente, l'applicazione delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici e della legge Merloni ha comportato che anche gli interventi conservativi venissero sottoposti alla disciplina degli appalti pubblici di lavori, ed affidati di regola mediante procedure di evidenza pubblica"*.

Sono così intervenuti nel nostro ordinamento il **D.M. 3 agosto 2000, n. 294** ed il **D.M. 24 ottobre 2001, n. 420** che hanno fornito una prima definizione delle figure di restauratore e collaboratore restauratore di beni culturali (articoli 7 e 8) nell'ambito della qualificazione delle imprese esecutrici di appalti pubblici per la categoria dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici (OS2).

Come giustamente osservato – a nostro avviso – da alcuni "accreditati" addetti ai lavori, l'aver declinato la definizione delle suddette figure professionali quale sottoprodotto della disciplina degli appalti pubblici di lavori, ha fortemente distolto l'occhio dall'obiettivo primario di "qualificare" gli operatori del comparto restauro con riferimento alla sola **capacità professionale** pur evidenziando la norma, finalmente, la necessità della presenza di operatori specializzati nell'esecuzione di tali opere.

Il forte legame tra **qualifiche professionali** ed **appalti pubblici di lavori nei beni culturali** ha pervaso anche il D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni culturali e del paesaggio) nella regolamentazione della fase transitoria (art.

**182) facendo emergere dicotomie inopportune nella valutazione dell'attività lavorativa svolta, quale elemento utile ai fini del riconoscimento della qualifica professionale.**

Il D.M. n. 294/2000 definiva un'attività lavorativa come un'attività svolta "direttamente e in proprio" individuando la figura del restauratore esclusivamente nell'impresa individuale (di tipo artigianale), dando più che altro continuità ad una prassi, fin lì consolidata, di un comparto con poche gare e molti affidamenti diretti, per non dire fiduciari, da parte delle stazioni appaltanti. La novella del D.M. n. 420/2001 ha altresì individuato un'attività lavorativa svolta anche sulla base di contratti di lavoro subordinato o sotto forma di prestazione coordinata e continuativa.

Si è quindi preso atto che il comparto vede la presenza sia di imprese individuali "artigiane" sia di imprese strutturate "non artigiane" individuando nel limite dei **quattro addetti** la soglia di classificazione.

Ci pare poi opportuno sottolineare la rilevanza del comma 1 dell'art. 5 del D.M. n. 294/2000 come modificato dal D.M. n. 420/2001 che stabilisce nel 60% il minimo della presenza di manodopera "qualificata" (restauratori e collaboratori restauratori) nell'ambito di un'impresa con oltre 4 addetti.

In tale regolamentazione la norma è però rimasta silente in merito alla documentazione necessaria ai fini della verifica dell'attività lavorativa lasciando tale problematica aperta anche con la novella legislativa del 2004 riverberandosi sulla regolamentazione della fase transitoria (art. 182 del Codice).

Questo aspetto ha costituito uno degli elementi di maggior criticità della normativa emendata ed è stato da alcuni utilizzato ad arte **per ricreare un settore dei lavori dei beni culturali riservato "a pochi adepti" nel tentativo malcelato di "tagliare via" migliaia di "vere" professionalità nel tempo formatesi sul mercato.**

A nostro avviso, quindi, nella regolamentazione della procedura di selezione **si rende opportuno legare la qualificazione degli operatori alla reale capacità professionale come comprovata dall'esperienza formativa e/o lavorativa, fuori dalla logica di cui all'art. 29 comma 9-bis del Codice dei Beni culturali, tenendo altresì conto della tipologia di impresa esecutrice dei lavori nel singolo affidamento, di quella che è stata la "cruda" realtà del mercato del lavoro nel settore anche nell'applicazione del CCNL edilizia, per i lavori in OS2, che ha comunque avuto il merito di declinare contrattualmente le relative figure professionali del restauratore e del collaboratore restauratore.**

## L'attività lavorativa

La legge 14 gennaio 2013, n. 7 nell'emendare l'art. 182 del Codice pur sciogliendo solo in parte questo nodo ha comunque definito, in via di principio, la tipologia della documentazione da prendere in considerazione.

Compito delle **Linee Guida** dovrà essere – a nostro avviso – quello di definire non solo la documentazione da prendersi a riferimento ma anche la metodologia con cui applicare il principio di cui all'art. 1, comma 1-quater, lettera c), della legge:

*"l'attività svolta deve risultare da atti di data certa emanati, ricevuti o anche custoditi dall'autorità preposta alla tutela del bene oggetto dei lavori o dagli istituti di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, formati in occasione dell'affidamento dell'appalto, in corso d'opera o al momento della conclusione dell'appalto, ivi compresi atti concernenti l'organizzazione ed i rapporti di lavoro dell'impresa appaltatrice;"*

### **La valutazione dell'attività lavorativa dovrà ispirarsi necessariamente ai principi definiti nella Legge n. 7/2013.**

Dovrà quindi prendersi in considerazione tutta quella documentazione legalmente valida afferente l'affidamento da "esaminare", sia essa già detenuta dalla Sovrintendenza sia comunque emergente dall'appalto stesso.

Come ben osservato dallo stesso MiBAC nella circolare n. 35/2009 la formula normativa, nel riferirsi agli "atti" ("emanati, ricevuti o anche custoditi"), persegue l'obiettivo di assicurare che il ruolo ricoperto dall'interessato risulti, ovvero possa desumersi, da una traccia documentale certa.

La stessa circolare riporta esempi di atti che possono (in diversa misura) assumere rilevanza:

- in ordine alla titolarità della ditta appaltatrice dei lavori di restauro ed alla posizione di direttore tecnico dell'impresa stessa: certificato di iscrizione alla C.C.I.A.A., attestazione della SOA; atto costitutivo e statuto dell'impresa; provvedimento di aggiudicazione o affidamento dell'appalto; contratto di appalto; verbale di consegna lavori; autorizzazione ad eseguire interventi di restauro su beni culturali di proprietà privata;
- in ordine alla posizione lavorativa nei confronti dell'impresa: estratto del libro matricola, contratto di lavoro in rapporto di lavoro dipendente, contratto di collaborazione o lettera di incarico aventi data certa,. In ordine a quest'ultimo punto dovrà aversi cura di accertare, anche attraverso la comparazione degli atti risultanti dalle diverse esperienze lavorative e l'ordine cronologico, l'esatto ruolo in esse ricoperto dal candidato in quanto non sempre l'inquadramento assegnato al lavoratore, o la definizione del progetto o dell'incarico è corrisposto

“all’effettivo ruolo” ricoperto dal candidato nell’ambito del lavoro eseguito. La dichiarazione del legale rappresentante dell’impresa o del direttore tecnico ufficialmente preposto, in merito al ruolo svolto dall’interessato se dal punto di vista della rilevanza del documento legale, potrà essere tenuto in conto in modo residuale, potrà però ragionevolmente supportare nella valutazione e nella ricostruzione del singolo curriculum anche in base ai dettami dell’articolo 5 del D.M. 420/2001 (modifica del D.M. 294 del 2000) in riferimento all’idoneità organizzativa dell’impresa che operi in OS2.

- in generale: una relazione ispettiva, un ordine di servizio, un verbale di collaudo, un consuntivo tecnico-scientifico, in cui si faccia menzione dell’interessato e del ruolo ricoperto nel lavoro; una comunicazione informativa sullo stato dei lavori, una richiesta di chiarimenti o istruzioni trasmesse dall’interessato (atto ricevuto dall’amministrazione); una pubblicazione, o qualsiasi altro documento assunto al protocollo della amministrazione pubblica competente, che dia conto dell’attività svolta dall’interessato.

Tuttavia, atti aventi un simile univoco significato, soprattutto con riferimento al periodo antecedente al 2002 non sempre esistono (per motivi diversi: dalla scarsa chiarezza normativa sulla portata dell’obbligo legale di predisporli, alla prassi operativa, all’incidenza della procedura degli scarti d’archivio, etc.).

La normativa di cui alla lettera b) del comma 1-quater, art. 1, fa riferimento esplicito alla diretta esecuzione dell’attività di restauro, ovvero all’effettivo possesso delle competenze professionali oggetto della selezione. Nella valutazione dei curricula dei candidati occorrerà quindi tener presente, in modo opportuno, il fatto che non sempre il ruolo di titolare dell’impresa soddisfa o esaurisca la necessaria ed adeguata organizzazione delle competenze per singola opera, presupponendo, in molti casi, la compresenza di più restauratori nell’ambito della singola opera. Tale previsione va considerata a prescindere da chi abbia svolto il ruolo di direttore tecnico o di progetto, o di aggiudicatario dell’appalto.

Riteniamo, quindi, non debba procedersi associando, in via di principio, la figura del restauratore nel titolare d’impresa o nel direttore tecnico, dando rilevanza ad una interpretazione del TAR del 2002 che riconosce alla *"responsabilità diretta nella gestione tecnica dell’intervento"*, **giustamente non più riportata nella nuova formulazione dell’art. 182**, una competenza riferibile alla capacità professionale direttamente espressa dall’operatore e svolta con responsabilità e capacità decisionale relativamente al lavoro svolto.

In tal senso ci viene in aiuto anche quanto disposto dal D.M. 3 agosto 2000, n. 294 che, in riferimento all’idoneità organizzativa delle imprese che operano in regime di appalti su opere cat. OS2 (art. 5), richiede una strutturazione minima

di personale "qualificato" con la possibile compresenza di più figure con le stesse competenze di restauratore conservatore e collaboratore restauratore (oggi tecnico restauratore).

#### **Art. 5. Idoneità organizzativa**

*1. Le imprese con più di quattro addetti devono avere una adeguata idoneità organizzativa dimostrata dalla presenza di restauratori in possesso dei requisiti professionali stabiliti dall'articolo 7, in numero non inferiore al venti per cento dell'organico complessivo, e dalla presenza di collaboratori restauratori di beni culturali ai sensi dell'articolo 8, in numero non inferiore al quaranta per cento del medesimo organico.*

.....

*4. I restauratori e i collaboratori restauratori di beni culturali di cui al comma 1 devono avere un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'impresa ovvero, nel limite del trenta per cento del loro numero complessivo, un rapporto di lavoro a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa, in entrambi i casi di durata non inferiore a un anno.*

Risulta evidente lo spirito con cui tale normativa si declina, volta ad ogni modo a riconoscere ai fini dell'esecuzione del restauro artistico su beni vincolati la necessità che ad eseguire l'intervento siano esclusivamente le professionalità idonee, limitandosi a dare delle indicazioni minime per le micro imprese e per le imprese medio grandi, ma ispirata comunque allo stesso principio di qualità e di professionalità.

Da ciò si evince come sia corretta e da tenere a riferimento l'ipotesi che, all'interno di una medesima opera, si possa - o si debba presumere - la compresenza di una o più figure specializzate indipendentemente dalla grandezza dell'impresa o dell'opera da eseguire.

È opportuno ribadire che **la procedura di evidenza pubblica si pone l'obiettivo di chiarire il ruolo ricoperto e le competenze richieste all'interessato nell'ambito del lavoro eseguito** ed in relazione esclusivamente ad interventi conservativi su beni vincolati, **non entrando nel merito né della tipologia né dell'adeguatezza dei rapporti di lavoro in essere per singola opera.**

Al riguardo la lettera b) del comma 1-quater precisa che è riconosciuta l'attività di restauro (come definita dalla lettera a) del medesimo comma) *direttamente ed effettivamente svolta dall'interessato in proprio ovvero in rapporto di lavoro dipendente o in forma di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto.*

Occorre preliminarmente chiarire che in pochi casi è possibile individuare attraverso qualsiasi documentazione esistente e legalmente valida e ammissibile, ai sensi della novellata normativa, il ruolo svolto dal singolo candidato nell'ambito del lavoro eseguito e, quindi, chi abbia materialmente eseguito il lavoro. Ne

conseguire che, in base alla documentazione disponibile e qualora necessario, occorrerà, anche in tale ipotesi, **procedere in via di presunzione** operando un'attenta valutazione dell'attività lavorativa del candidato, tenendo anche conto della prassi del mercato del lavoro nel comparto del restauro.

Va poi sottolineato che la normativa, univocamente, ammette la certificazione o l'autocertificazione privata soltanto ai fini del conseguimento della qualifica di collaboratore restauratore (art. 182, comma 1-sexies) e non anche per quella del restauratore conservatore.

In sintesi, i documenti di lavoro e di cantiere succitati sono utili a ricostruire le modalità con cui si è operato su un bene e con quali competenze.

A questo punto, è bene ricordare come sia complesso il mercato di settore e quante siano state fino ad oggi le tipologie di imprese, le modalità di assunzione ed i rapporti lavorativi.

Non sempre, infatti, i documenti di lavoro sono in grado di fornire in modo diretto ed esplicito il ruolo svolto dall'operatore, né è da ritenersi sufficiente valutare singolarmente ogni documento o contratto che verrà presentato per la selezione.

Spesso ci troviamo di fronte a **curricula** che mostrano un continuo alternarsi di tipologie contrattuali, inquadramenti diversi, addirittura anche in contraddizione gli uni con gli altri.

A tal proposito riteniamo sia opportuno valutare l'attività di restauro svolta non solo in modo **verticale**, per singola opera (verificandone la qualità dell'intervento e la durata), ma anche in modo **orizzontale**, considerando il **curriculum** lavorativo del candidato nella sua interezza. Ciò per estrapolare, al di là delle incongruenze legate in modo endemico al settore e che non sono assolutamente oggetto di questa procedura di selezione, la **ratio** che vi è dietro, mettendo in evidenza gli elementi che testimoniano per via documentale l'espressione e il riconoscimento della competenza professionale del restauratore e che perdurano per logica al di là dei dumping contrattuali sinusoidali di ogni singolo **curriculum**.

Per quanto riguarda le dichiarazioni e le attestazioni delle imprese, si ritiene debbano essere utilizzate proprio nella funzione di poter al meglio orientare le valutazioni suddette.

La disponibilità a fornire indispensabili informazioni relative l'attività lavorativa in possesso prevalentemente alle imprese "esecutrici", rischia di essere inficiata dalla preoccupazione registrata, da parte delle stesse aziende, di veder declinare l'oggetto della procedura di selezione per l'ottenimento delle qualifiche professionali dei singoli operatori in potenziali rivendicazioni di tipo giuslavorista.

Tali timori devono essere assolutamente appianati e chiariti in virtù del fatto che, le valutazioni e la qualifica verrà data come risultato di un ampio insieme di

valutazioni e deduzioni, che metteranno in relazione più elementi che non potranno certo esaurirsi nella scelta di una tipologia contrattuale o di un inquadramento salariale.

Al riguardo, sarebbe, infine, opportuno da parte dell'Amministrazione un impegno a dare alcune indicazioni alle imprese affinché favoriscano questa procedura di selezione per quanto attiene il loro coinvolgimento e mettano a disposizione, ove possibile, le informazioni necessarie in loro possesso in virtù del chiaro rimando espresso nella legge all'art. 1-quater.

**In definitiva, laddove non risulti chiaro il ruolo del candidato nell'ambito del lavoro, si dovrà necessariamente procedere all'esame di tutta la documentazione disponibile per ricostruire la posizione da questi ricoperta operando, qualora necessario, per logica di presunzione.**

### **L'identificazione del lavoro di restauro**

Il primo aspetto da chiarire concerne l'identificazione del lavoro di restauro. Questo potrà avvenire tramite la produzione del certificato di buon esito ovvero di collaudo da parte dell'amministrazione pubblica preposta alla tutela del bene oggetto dei lavori o dell'organo all'uopo incaricato. Ad essi è assimilabile qualsiasi provvedimento che dia atto della corretta esecuzione di lavori eseguiti su beni privati "vincolati" attraverso un appalto di diritto comune

Poiché la redazione dei certificati di buon esito si è consolidata solo verso la fine degli anni '90 (vedi Determinazione dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici 3 aprile 2002, n° 6), per i lavori precedenti, e comunque in mancanza di certificato, occorrerà procedere alla verifica della correttezza dei lavori svolti attraverso qualsiasi mezzo documentale scaturente dall'appalto, e ciò anche attraverso presunzioni volte a definire il buono stato di conservazione del bene oggetto dei lavori.

Con riferimento alla "regolare esecuzione" dell'attività, la lettera *b*) del comma 1-quater dispone che essa venga "certificata nell'ambito della procedura di selezione pubblica", a differenza del testo previgente dell'art. 182 del Codice che ne prevedeva la certificazione da parte dell'autorità preposta alla tutela dei beni o dalle scuole di restauro statale di cui all'art. 9 del D.lgs. 368/1998.

Tale disposizione va coordinata con la normativa prevista, al riguardo, dal Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 163/2006) che dispone, all'art. 197, che ai contratti relativi ai beni culturali si applicano, fra l'altro, le disposizioni in materia di programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori (parte II, titolo III, capo I, del d.lgs.), tra le quali l'art. 141, relativo al collaudo dei lavori, e con la normativa



di cui al DPR n. 207/2010, attuativo del Codice dei contratti pubblici, tra cui può assumere rilievo la relazione tecnico-scientifica prevista dall'art. 250.

Una volta identificato il lavoro e verificatane la corretta esecuzione occorrerà procedere alla individuazione del ruolo svolto dal candidato nell'ambito dello stesso.

### **Definizione delle competenze**

Nella definizione delle competenze riteniamo utile a definire l'orientamento che la Commissione potrà assumere per la selezione dei requisiti, il **D.M. 86 del 26 maggio 2009, art. 1 ed allegato "A"** ed il **documento "Standard formativo e professionale del Tecnico del restauro"** di cui all'articolo 2, comma 2, dello stesso d.m., approvato in sede di Conferenza Stato – Regioni il 25 luglio 2012.

L'allegato "A" del D.M. 86/2009 delinea l'elenco di tutte le competenze e le attività che concernono "l'attività di restauro" presa in considerazione dalla stessa legge n. 7/2013 e ci aiuta a prendere in considerazione le innumerevoli operazioni che un restauratore conservatore può trovarsi a svolgere: dalla progettazione all'esecuzione diretta del restauro in tutte le sue fasi, alla documentazione, etc.

È evidente che non sempre è richiesto a tutti gli operatori, nell'ambito di un singolo affidamento, di doversi occupare di tutte le fasi del lavoro e, quindi, ricoprirle. Ciò che contraddistingue il restauratore è il suo alto livello professionale che gli consente di eseguire il lavoro assegnato in autonomia, cioè con capacità tale da poter decidere e gestire tutte le operazioni necessarie a completare l'intervento o parte dell'intervento conservativo.

L'articolo 2 del D.M. n. 86/2009 e relativo Standard professionale, invece, delineando la figura del tecnico del restauro, mette in evidenza proprio la mancanza di autonomia decisionale dell'operatore se non strettamente afferente alla realizzazione delle modalità dell'intervento indicate dal restauratore. Ne consegue, quindi, che questa è una figura che, per le sue stesse competenze, non opera per proprio conto o in assenza di un restauratore.

Queste valutazioni ci consegnano altre utili indicazioni per orientare e valutare i requisiti e i documenti previsti dalla legge per attestare l'attività lavorativa, in modo particolare per quanto attiene le modalità organizzative, le tipologie di contratti applicati e gli eventuali documenti di cantiere.

## **L'esperienza formativa**

In merito alla valutazione della **"esperienza formativa"** riteniamo utile svolgere tutte le opportune verifiche con gli Enti Formativi e con le Regioni per scongiurare il rischio di applicare un punteggio in modo asettico a realtà formative variegata che non sempre confluiscono in modo diretto nello schema di punteggi per anno proposto dalla legge.

Le Linee Guida, inoltre dovrebbero esplicitare il più possibile e chiarire la cumulabilità dei punteggi formativi, specificando i casi in cui è possibile sommare percorsi formativi diversi fino ad un massimo di 200 punti e, invece, quando il punteggio, maturato all'interno della stessa agenzia formativa, totalizza la somma effettiva degli anni della durata del percorso formativo svolto.

La possibilità di cumulare più di un titolo è prevista dalla normativa ai fini di considerare la possibilità che percorsi formativi differenti possano integrarsi tra loro con l'obiettivo di poter utilizzare ai fini della qualifica le esperienze di studio svolte per aumentare o completare le conoscenze necessarie alle competenze previste per i profili professionali definiti dal D.M. 86/2009.

Il punteggio previsto per singolo ciclo formativo (unico corso o corso base più corso di specializzazione) verrà calcolato, sulla base dei corsi previsti dalla tabella 1, allegato B, dalla Legge 14 gennaio 2013, n. 7, secondo la somma dei punteggi assegnati per singolo anno di corso; il punteggio previsto per cicli formativi diversi, invece, potrà cumularsi, nell'ambito dei punteggi suddetti, fino ad un massimo di 200.

## **I settori di competenza**

Riteniamo, infine, che i settori di competenza di cui all'allegato B, paragrafo III, debbano essere accorpati a 6 come nella previsione normativa originaria e che, nell'inserimento dei candidati negli stessi debba essere definito il principio della "prevalenza" in base alla valutazione dell'esperienza formativa e/o lavorativa ovvero con possibilità di inserimento in più settori.