

Roma, 12 settembre 2011

Schema di Disegno di legge recante modifica della disciplina transitoria delle qualifiche di restauratore di beni culturali e di collaboratore restauratore di beni culturali.

(Art. 182. Disposizioni transitorie, del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio)

A) Aggiornamento dei termini relativi al riconoscimento dei requisiti necessari per il conseguimento della qualificazione di restauratore di beni culturali, di collaboratore restauratore e degli altri operatori che svolgono attività complementari e di conservazione.

Modifiche ed integrazioni ai commi 1, 1-bis e 1-quinquies dell'art. 182

Le proposte di modifica previste dallo schema di DDL del Ministero BB.CC. introducono alcuni rilevanti elementi di novità che risultano positivi. In particolare si condividono le modifiche volte ad aggiornare alla data del bando in esito ad apposita procedura di selezione pubblica, alcuni termini relativi allo svolgimento di determinati periodi pregressi di attività di restauro (per acquisire la qualifica di restauratore) o di lavori di restauro (per acquisire la qualifica di collaboratore restauratore) che, nella stesura vigente delle disposizioni transitorie previste dall'art. 182, non avrebbero potuto essere ritenute valide né accertabili.

Si condividono, altresì, le ulteriori modifiche dirette ad inserire nel sistema di riconoscimento delle qualifiche anche alcune categorie di diplomi, anche di durata limitata, che non avevano trovato spazio nel testo dell'art. 182, lasciando, così, in una situazione di mancato riconoscimento numerosi soggetti diplomati ed avviati al lavoro.

Tuttavia, non è stata ancora presa in esame la posizione rappresentata dalla Categoria dei Restauratori riguardo all'aggiornamento dei termini pregressi relativi alla maturazione dei requisiti per il riconoscimento diretto della qualifica di restauratore di beni culturali, che, allo stato attuale, risultano ancora fermi alla data del 16 dicembre 2001, nonché dei requisiti per il riconoscimento della qualifica di collaboratore restauratore.

Tali aspetti rientrano nella materia molto complessa concernente la qualificazione degli operatori del restauro dei beni culturali che era stata affrontata in modo disorganico ed incerto nell'ambito di disposizioni più generali concernenti gli appalti pubblici verso la fine degli anni '90.

In particolare, secondo il Decreto del Ministro dei Beni Culturali n. 294, del 3 agosto 2000, poi integrato dal successivo D.M. n. 420, del 24 ottobre 2001, l'unico parametro normativo utile per valutare la qualificazione maturata dai restauratori direttamente nelle imprese del settore poteva essere accertato in sede di verifica del possesso dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici

per l'esecuzione di lavori di restauro e di manutenzione dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.

Quei decreti avevano fissato direttamente al 16 dicembre 2001 i termini utili per dimostrare la maturazione dei requisiti necessari al fine di acquisire la qualifica di restauratore di beni culturali, mediante lo svolgimento di un periodo minimo di 8 anni di attività di restauro oppure in base al conseguimento di appositi diplomi integrati da periodi minimi di svolgimento di attività di restauro.

Negli stessi decreti veniva anche prevista la possibilità di comprovare lo svolgimento di attività di restauro per un periodo almeno pari a quattro anni seguito dall'accertamento della relativa idoneità professionale secondo modalità da stabilirsi con Decreto del Ministro per i Beni culturali.

A distanza di alcuni anni lo stesso Codice dei Beni Culturali, adottato con Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, con l'art. 182 ha previsto una specifica disciplina transitoria relativa al riconoscimento della qualifica professionale di "restauratore", nonché di "collaboratore restauratore" di beni culturali. Tale disciplina, benché sia stata integrata e modificata dai successivi Decreti legislativi n. 156, del 2006, e n. 62, del 2008, ha mantenuto espressamente la sopravvivenza delle norme antecedenti al Codice stesso riconfermando in modo rigido i termini pregressi del 16 dicembre 2001, previsti dai Decreti ministeriali n. 294/2000 e n. 420/2001, ai fini della dimostrazione dello svolgimento di determinati periodi di attività professionale di restauro da parte dei soggetti interessati per conseguire le qualifiche di restauratore di beni culturali e di collaboratore restauratore.

Le recenti modifiche intervenute con la legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194, hanno parzialmente aggiornato alcuni dei termini originariamente previsti dalle norme citate. È stato stabilito, infatti, che per l'acquisizione della qualifica di restauratore di beni culturali, previo superamento di una prova di idoneità con valore di esame di stato abilitante, la data utile, prevista al comma 1-bis, lettera a), dell'art. 182, per la validità del periodo di almeno quattro anni di attività di restauro dei beni tutelati, è il 31 luglio 2009, e non più quella del 16 dicembre 2001. Inoltre, la medesima legge è intervenuta anche a modifica del comma 1-*quinquies*, lettera c), dell'art. 182, stabilendo sempre al 31 luglio 2009 il termine, precedentemente previsto al 1° maggio 2004, per acquisire la qualifica di collaboratore restauratore di beni culturali, per quanti abbiano svolto lavori di restauro di beni, anche in proprio, per non meno di quattro anni.

Pertanto, anche a fronte delle reiterate richieste che sono state avanzate come Associazioni di rappresentanza della Categoria e dagli stessi operatori del restauro, *non si è inteso provvedere alla modifica dei termini pregressi, fermi ancora al 16 dicembre 2001*, per il riconoscimento dei requisiti per la qualifica di quanti lavorano professionalmente da anni come restauratori di beni culturali.

L'aspetto più grave che emerge da questa situazione sta nel fatto che le disposizioni transitorie previste dall'art. 182 del Codice determinano a carico degli operatori del restauro un profondo ed ingiustificato pregiudizio in quanto, essendosi protratte per una durata eccessiva ed ingiustificata rispetto alle esigenze originarie da tutelare, hanno precluso ogni possibilità di valutare le esperienze professionali che gli operatori del restauro presenti nelle imprese del settore, quasi integralmente di natura artigiana, che non avessero integralmente maturato entro il termine del 16

dicembre 2001 i requisiti necessari per il riconoscimento della qualifica di restauratore, hanno comunque continuato a svolgere professionalmente nei periodi successivi ai termini indicati (art. 182, comma 1, lettere *b*) e *c*)).

In sostanza quelle disposizioni hanno congelato per molti anni la maturazione dei requisiti per l'acquisizione delle qualifiche indicate e, per converso, hanno determinato l'effetto di "bloccare" drasticamente l'ingresso nel settore di nuovi operatori meritevoli di tutela ai fini del riconoscimento della qualifica di restauratore.

Inoltre le norme transitorie hanno avuto anche l'effetto, assai dannoso, di precludere alle imprese artigiane del settore del restauro, che non disponevano nel proprio organico di soggetti che avessero già maturato i requisiti richiesti dalla norma medesima (dai titolari o soci ai propri collaboratori), la possibilità di continuare ad accedere ai pubblici appalti in modo autonomo, nel senso che, comunque, tali imprese, dopo la decorrenza del termine del 16 dicembre 2001, sono state obbligate ad avvalersi di figure qualificate di restauratori ovvero di direttori tecnici in possesso dei requisiti di legge senza, tuttavia, che gli stessi soggetti che effettuavano al proprio interno le prestazioni tecniche e specialistiche di restauro potessero far valere l'attività svolta al fine di conseguire la qualificazione.

Oltretutto occorre chiaramente denunciare il comportamento illegittimo adottato nel corso degli anni successivi al 2001 da parte delle stesse Sovrintendenze ai BB.CC. le quali hanno continuato ad affidare alle imprese del settore gli appalti di restauro senza controllare se le medesime potessero operare avvalendosi di soggetti restauratori in possesso dei necessari requisiti di qualificazione ai sensi della norma transitoria. Spesso è accaduto, infatti, che le Sovrintendenze abbiano continuato ad affidare gli appalti ad imprese di restauro prive della maturazione dei periodi di attività di restauro richiesti prima del 16 dicembre 2001 *ed abbiano anche certificato la regolare esecuzione* dei lavori di restauro effettuati da parte delle medesime imprese, incorrendo in una palese contrasto con la disciplina transitoria *ma al contempo legittimando di fatto l'operato svolto dai restauratori operanti nelle imprese del settore, senza che, oggi, vi sia alcuna possibilità di far valere le medesime esperienze così svolte ai fini del riconoscimento della qualifica di restauratore.*

Sotto ulteriore profilo, comunque occorre evidenziare come le stesse norme che, negli anni recenti, hanno voluto aggiornare alcuni dei termini relativi alla maturazione delle esperienze professionali svolte, incorrano in una palese contraddizione. In effetti, quando per l'acquisizione della qualifica di restauratore di beni culturali, previo superamento della prova di idoneità, la data utile per la validità del periodo di almeno quattro anni di attività di restauro dei beni tutelati è stata aggiornata dal 16 dicembre 2001 al 31 luglio 2009 (comma 1-bis, lettera a), dell'art. 182), si è voluto riconoscere dignità all'*attività di restauro svolta con responsabilità diretta nella gestione tecnica degli interventi* da parte di una limitata percentuale di restauratori, mentre non si è voluto riconoscere analoga dignità alle *identiche esperienze* svolte dalla gran parte dei restauratori nei medesimi periodi successivi al 16 dicembre 2001, ai fini del riconoscimento diretto della qualifica secondo l'art. 182, comma 1, lettera b) (diploma di scuola di restauro con durata non inferiore a due anni integrata da almeno due anni di *attività di restauro con responsabilità diretta nella gestione tecnica degli interventi*) e lettera c) (otto anni di *attività di restauro con responsabilità diretta nella gestione tecnica degli interventi*).

Inoltre, una valutazione analoga può essere svolta per i soggetti con la qualifica di *collaboratore restauratore* i quali, al fine di essere ammessi alla prova di idoneità (di cui all'art. 182,

comma 1-bis, lettera d-bis)), dovrebbero dimostrare di aver maturato un periodo minimo di tre anni di attività di restauro alla data del 30 giugno 2007 riconoscendo valore all'attività svolta fino a tale data: anche in tal caso la norma appare contraddittoria in quanto, nel tutelare la posizione dei collaboratori restauratori per l'attività svolta in periodi più recenti, non riconosce alcun valore alle esperienze svolte da parte dei restauratori in sede di esecuzione degli appalti dopo la data del 16 dicembre 2001.

Analoga contraddizione si può rilevare in merito alla modifica intervenuta del comma 1-*quinquies*, lettera c), dell'art. 182, aggiornando sempre al 31 luglio 2009 il termine, precedentemente previsto al 1° maggio 2004, per acquisire la qualifica di collaboratore restauratore di beni culturali, per quanti avessero svolto lavori di restauro di beni, anche in proprio, per non meno di quattro anni con visto di buon esito da parte delle Amministrazioni competenti. In effetti, anche in questo caso si è voluto riconoscere dignità all'attività lavorativa svolta in sede di affidamento di lavori di restauro da parte dei collaboratori restauratori successivamente ai termini originari, mentre non si è voluto riconoscere alcuna dignità alle esperienze svolte dai restauratori nei periodi successivi al 16 dicembre 2001.

In sostanza dalle norme citate deriva una *palese situazione di contraddizione e disparità di trattamento rispetto alla figura del restauratore*.

Le stesse modifiche proposte dallo schema di DDL del Ministero, laddove sono mirate ad aggiornare alla data del bando alcuni termini relativi allo svolgimento di determinati periodi pregressi di attività di restauro (per acquisire la qualifica di restauratore) o di lavori di restauro (per acquisire la qualifica di collaboratore restauratore), pur essendo da condividere pienamente, tuttavia continuano a comportare anch'esse, sul piano dell'impostazione, una palese discriminazione a carico dei medesimi restauratori in quanto non riconoscono alcuna dignità all'esperienza professionale già maturata nel frattempo da tali soggetti.

Infine, in senso analogo a quanto già illustrato occorre anche evidenziare l'incongruenza della norma (art. 182, comma 1-bis, lettera d-bis)) laddove si prevede che coloro i quali hanno continuato a svolgere l'attività successivamente alla *data del 30 giugno 2007*, non hanno tuttavia la possibilità di farla valere al fine di maturare il *periodo minimo di tre anni* per essere ammessi a sostenere l'esame di abilitazione di cui al D.M. n. 53/09.

Da quanto evidenziato emerge chiaramente che le disposizioni transitorie *hanno "congelato"* per molti anni la maturazione dei requisiti per l'acquisizione delle qualifiche indicate e, per converso, hanno determinato *l'effetto di "bloccare" drasticamente l'ingresso nel settore di nuovi operatori meritevoli di tutela ai fini del riconoscimento della qualifica di restauratore*.

Appare altrettanto evidente come la situazione denunciata risulti *ingiustificata, irragionevole ed iniqua* e sia suscettibile di alcune *pesanti censure, rilevanti sotto un profilo di legittimità costituzionale*, in quanto comporta un palese vantaggio a favore di determinati soggetti per il solo fatto che gli stessi abbiano maturato le medesime esperienze professionali antecedentemente alle date pregresse indicate, a tutto pregiudizio di coloro che hanno continuato a svolgere professionalmente l'attività di restauro con responsabilità diretta nella gestione tecnica degli interventi e, quindi, determina *una discriminazione di trattamento fra soggetti aventi pari dignità*.

Nell'ottica esposta si propone di apportare alcune modifiche al testo del DDL del Governo secondo le linee seguenti:

Comma 1: riconoscimento diretto della qualifica di restauratore

Lettera b):

si propone di *aggiornare direttamente alla data del bando il termine pregresso del 16 dicembre 2001* al fine di consentire ai soggetti in possesso di alcune tipologie di diplomi, che hanno comunque continuato a svolgere attività di restauro dopo tale data, di far valere le proprie esperienze professionali fino alla maturazione di determinati periodi, per il riconoscimento diretto della qualifica di restauratore di beni culturali;

in particolare:

- 1) fra i diplomi di insegnamento triennale posseduti alla data del bando – da integrare con lo svolgimento di attività di restauro per un periodo di tempo almeno doppio rispetto a quello scolastico mancante per raggiungere un quadriennio e comunque non inferiore a due anni, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa, *ovvero a progetto*, con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento – occorre fare riferimento, oltre che al diploma in restauro triennale presso le accademie di belle arti, anche alla *laurea universitaria triennale in tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali, nonché al diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di durata non inferiore a tre anni;*
- 2) occorre prevedere che colui che, alla medesima data del bando, abbia conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di durata *non inferiore a due anni*, debba avere svolto *un periodo di attività di restauro almeno pari a tre anni;*

Lettera c):

si propone di *aggiornare direttamente alla data del bando il termine pregresso del 16 dicembre 2001* al fine di consentire ai soggetti che hanno comunque continuato a svolgere attività di restauro dopo tale data, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero a progetto, con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento, di far valere le proprie esperienze professionali fino alla maturazione di un periodo minimo di *otto anni*, per il riconoscimento diretto della qualifica di restauratore di beni culturali;

Comma 1-bis: conseguimento della qualifica di restauratore previo superamento di prove di idoneità

Lettera b):

si propone di ammettere alle prove di idoneità colui che sia in possesso, non solo di un diploma di restauro presso le accademie di belle arti con insegnamento triennale, ma *anche degli altri diplomi di insegnamento triennale* attualmente non contemplati (diploma di laurea universitaria in tecnologie per la conservazione e il restauro dei beni culturali, e diploma presso una scuola di restauro statale o regionale) e che *abbia svolto per un periodo di almeno due anni attività di restauro*, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero a progetto, con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento;

Lettera c):

si propone di ammettere alle prove di idoneità:

- 1) colui che alla data del bando abbia conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di *durata non inferiore a due anni*, ed altresì abbia svolto, *per un periodo non inferiore a due anni*, attività di restauro dei beni suddetti, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa, o a progetto, con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento;
- 2) colui che, alla medesima data, abbia conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di *durata almeno annuale*, ed abbia svolto attività di restauro per almeno *tre anni*;

Lettera d):

si propone ammettere alle prove di idoneità colui che, alla data del bando, abbia conseguito un diploma di laurea specialistica in conservazione e restauro del patrimonio storico-artistico *ed altresì abbia svolto per un periodo di tempo non inferiore ad un anno attività di restauro* dei beni suddetti, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento;

Lettera d-bis):

si propone di aggiornare dal 30 giugno 2007 *direttamente alla data del bando* il termine entro il quale riconoscere ai soggetti in possesso della qualifica di collaboratore restauratore il requisito del periodo minimo di tre anni di attività di restauro per accedere alle prove di idoneità.

Comma 1-quinquies: acquisizione della qualifica di collaboratore restauratore

Lettera b):

si propone di riconoscere la qualifica anche a colui che alla data del bando abbia conseguito un diploma presso una scuola di restauro statale o regionale di durata non inferiore a due anni, *ed altresì abbia svolto per un periodo di tempo di almeno un anno, lavori di restauro di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici, dimostrando l'attività svolta mediante dichiarazione del datore di lavoro, ovvero autocertificazione dell'interessato, accompagnate dal visto di buon esito degli interventi rilasciato dai competenti organi ministeriali.*

B) Principi di svolgimento delle prove di idoneità

Integrazione del Comma 1-bis

Occorre definire alcuni principi concernenti lo svolgimento delle prove di idoneità, da effettuare in sessioni periodiche successive fino alla definitiva entrata in vigore a regime del nuovo sistema di abilitazione professionale di livello universitario, previsto dall'art. 29 del Codice del restauro e disciplinato dal Decreto Ministeriale 26 maggio 2009, n. 86, per le qualifiche di restauratore, di collaboratore restauratore e delle altre figure che svolgono attività complementari e di conservazione, ai fini di consentire a quanti progressivamente maturino i requisiti richiesti di accedere alle prove di esame e, soprattutto, di accertare effettivamente le reali competenze tecniche e professionali dei candidati.

Entrando nel merito della materia, occorre richiamare l'attenzione sul D.M. n. 53/2009 concernente le modalità di ammissione e di svolgimento della prova di idoneità utile all'acquisizione delle qualifiche di restauratore e di collaboratore restauratore, che adotta criteri ingiustificatamente rigidi e restrittivi da cui emergono alcuni vizi che si possono ravvisare nei seguenti aspetti:

- in primo luogo si prevede che *la prova di idoneità abbia luogo una sola volta in una unica sessione* attuando il disposto della norma transitoria in modo ingiustificatamente restrittivo (dato che la norma pone un riferimento indeterminato al "superamento di una prova di idoneità con valore di esame di stato abilitante" e non già ad "una" prova di numero); in tal senso il provvedimento del Ministero si pone in netto contrasto con le legittime aspettative dei candidati, portatori di un forte e qualificato interesse legittimo a poter contare su più di una sessione per dimostrare il possesso delle necessarie competenze professionali;

- inoltre il Decreto dispone *che per superare la prima prova scritta si debba dare risposta ad un test articolato in cento quesiti a risposta multipla in sessanta minuti*, imponendo delle modalità basate su automatismi stringenti da svolgere in tempi eccessivamente ridotti, che, anche considerando i margini di errore spesso provocati dalla formulazione criptica dei quesiti o da altri fattori (quali la tensione e la mancanza di abitudine a trattare sotto forma di test argomenti complessi di teoria e conoscenza scientifica che invece richiedono riflessione e concentrazione), compromettono seriamente la possibilità di valutare in modo critico le competenze professionali dei candidati venendo meno all'autentico obiettivo delle prove di idoneità;

- per converso risulta ingiustificata la previsione drastica in base alla quale *l'eventuale esclusione da una prova comporti la perdita del diritto a sostenere l'esame*, in quanto, anche sotto tale profilo, l'impostazione del Decreto sembra mirata prevalentemente ad eliminare con forme di automatismo i candidati anziché offrire loro una reale possibilità di dimostrare il possesso di adeguate competenze professionali;

- sotto ulteriore profilo il Decreto, ai fini delle prove di progettazione e di esecuzione degli interventi su manufatti, delinea *alcuni ambiti di competenza troppo vasti che comprendono in sé categorie di materiali, manufatti e strumenti nettamente eterogenee* (come ad esempio materiali lignei, tessili e sintetici, o ceramici e vitrei con metalli e leghe, o ancora materiali cartacei e pergamenacei con materiali fotografici, cinematografici e digitali) che non corrispondono ai profili di specializzazione tecnica e settoriale coltivati dai restauratori esponendo i candidati al rischio di dover sostenere le prove in settori anche totalmente estranei a quelli rispetto ai quali hanno maturato la propria specializzazione;

- altresì occorre evidenziare che *alcune categorie di manufatti, materiali e strumenti non sono neppure state contemplate dal Decreto*, come ad esempio gli ambiti relativi ai liutai, agli organai, ai campanari, tutti riuniti nell'ambito della categoria non realistica dei restauratori degli strumenti musicali.

Sotto altro profilo si potrebbe ravvisare un vizio di *eccesso di potere* in quanto la P.A., comprimendo in misura ingiustificata il diritto dei candidati a partecipare alle prove, avrebbe adottato una misura talmente restrittiva da risultare sproporzionata rispetto al fine da perseguire – vale a dire l'accertamento delle reali conoscenze professionali e specialistiche del candidato – tenuto conto delle legittime aspettative dei candidati; in tal senso il Ministero avrebbe adottato una discrezionalità più ampia rispetto a quella rientrante nella propria potestà ed il provvedimento sarebbe in contrasto con il principio della ragionevolezza e congruità.

Altresì, occorre evidenziare come, in attesa dell'avvio a regime dell'organizzazione dei nuovi corsi di abilitazione alla professione e del rilascio dei nuovi diplomi a livello di laurea magistrale (che potrà avvenire non prima di alcuni anni), sia indispensabile prevedere *la ripetizione delle sessioni di esame* in via transitoria al fine di tutelare anche la posizione di quei soggetti che abbiano avviato lo svolgimento professionale dell'attività di restauro ovvero abbiano iniziato a frequentare corsi di formazione e di diploma per l'attività di restauro, ma che tuttavia non abbiano ancora maturato per intero i requisiti previsti dalla norma transitoria: in tal senso si ritiene necessario riconoscere a questi soggetti la possibilità di far valere le esperienze professionali svolte ed i periodi formativi frequentati nel frattempo per accedere alle successive prove di idoneità.

Tale possibilità sarebbe indispensabile per evitare che, in attesa del varo a regime del nuovo sistema di abilitazione professionale, si venga a precludere drasticamente a tutti gli operatori in attività ed a tutti i soggetti che stiano frequentando appositi corsi di diploma, ogni possibilità di vedersi riconosciuta l'esperienza gradualmente maturata e la formazione acquisita, creando al contempo una grave e dannosa paralisi nell'offerta di nuovi restauratori.

C) documentazione, certificazioni ed atti comprovanti lo svolgimento dell'attività di restauro con responsabilità diretta nella gestione tecnica degli interventi

Modifiche ed integrazioni al comma 1-ter

Risulta necessario apportare alcune modifiche ed integrazioni al comma 1-ter al fine di risolvere *le criticità formali e burocratiche dei provvedimenti ministeriali di attuazione per l'accertamento dei requisiti utili per il riconoscimento diretto della qualifica di restauratore ovvero per poter accedere alla prova di idoneità.*

La questione riguarda il Decreto n. 53/2009 ed i conseguenti provvedimenti ministeriali, con particolare riferimento alla *circolare 12 agosto 2009, n. 35*, contenente le *“Linee guida applicative”* attinenti alla compiuta attuazione dell'articolo 182, per la corretta individuazione dei soggetti in possesso della qualifica professionale di restauratore di beni culturali oppure della qualifica di collaboratore restauratore di beni culturali. Occorre, altresì, tener presente il *Bando unico di selezione pubblica* per la presentazione delle domande e per la dimostrazione dei requisiti da parte degli interessati (pubblicato il 25 settembre 2009), che ha previsto l'obbligo di presentazione delle domande esclusivamente in via telematica entro il termine perentorio del 31 dicembre 2009, peraltro prorogato più volte fino al 30 novembre 2010 ed attualmente sospeso in attesa che si realizzi l'iter parlamentare necessario alla revisione dell'art. 182 del Codice dei Beni Culturali.

Sul piano formale uno dei problemi di fondo che si è profilato riguarda *le modalità di accertamento dei requisiti concernenti lo svolgimento dell'attività di restauro con “responsabilità diretta della gestione tecnica dell'intervento”*, da effettuare a distanza di molti anni dalla maturazione dei termini risalenti, nella maggior parte dei casi, al dicembre 2001, soprattutto tenendo conto del fatto che in numerosi casi non esiste o risulta solo parzialmente disponibile la documentazione necessaria a dimostrare la qualità e consistenza degli interventi di restauro ed i ruoli ricoperti dagli operatori.

Tale aspetto risulta particolarmente critico, in primo luogo, a causa dell'obbligo previsto dall'art. 182 e ribadito dal D.M. n. 53/09, oltre che dalle Linee-guida, secondo cui è necessario *produrre la regolare esecuzione certificata* dall'autorità preposta alla tutela dei beni o dagli istituti competenti (in originale o in copia autentica) con *il visto di buon esito dei lavori*, accompagnata, per i soggetti diversi dal titolare dell'impresa o dal direttore tecnico, anche dall'atto del responsabile procedimento o del direttore dei lavori, da cui risulti la posizione di responsabilità diretta nella scelta delle metodologie, dei tempi e dell'esecuzione dell'intervento di restauro.

In realtà occorre evidenziare che la redazione dei certificati di buon esito nella esecuzione dei lavori è stata prevista solo a partire dal D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, recante il regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione per gli esecutori dei lavori pubblici, e si è consolidata solo nel corso degli anni 2000 (come evidenziato anche da una determinazione della stessa Autorità di vigilanza sui lavori pubblici del 3 aprile 2002, n. 6, tesa a denunciare la diffusa negligenza delle stazioni appaltanti nella redazione dei certificati dei lavori), comportando difficoltà talora insormontabili per gli operatori del restauro al fine di documentare la certificazione di buon esito sull'attività svolta nei periodi pregressi.

A tale riguardo, benché le Linee-guida del Ministero sopra richiamate abbiano espressamente previsto che gli Uffici competenti sono tenuti a *verificare “ora per allora” la corretta esecuzione degli interventi conservativi e di restauro per i lavori precedenti carenti di certificazione*, anche ricorrendo

alle *presunzioni logiche*, si deve considerare come tali indirizzi *non siano strettamente vincolanti per le Amministrazioni* destinatarie, le quali conservano comunque una propria sfera di potestà discrezionale, e, pertanto, si ritiene necessario evitare che i soggetti interessati restino esposti al rischio di un rifiuto ingiustificato, nonché all'inerzia (che si traduce in silenzio-rifiuto) dell'Amministrazione stessa. Pertanto, si impone di conferire certezza sia alla posizione dei soggetti aspiranti al riconoscimento della qualificazione, sia alle funzioni di accertamento delle Amministrazioni competenti prevedendo direttamente in norma di legge un criterio di valutazione che sia mirato, in primo luogo, a far salve le eventuali certificazioni rilasciate prima della data di entrata in vigore del D.P.R. n. 34/2000.

Inoltre, per converso occorre affrontare le rilevanti difficoltà provocate dall'obbligo di indicare puntualmente, ed eventualmente documentare, *gli atti da cui risulti il requisito della responsabilità diretta nella gestione tecnica degli interventi di restauro*, i quali – benché secondo la norma debbano essere “*emanati, ricevuti o comunque custoditi dall'autorità preposta alla tutela del bene oggetto dei lavori o dagli istituti*” competenti (come le iscrizioni camerali; le certificazioni SOA; gli atti di aggiudicazione; il contratto di appalto; la consegna lavori; le posizioni lavorative; i verbali di collaudo; l'informativa sullo stato lavori; le relazioni ispettive ed altro, come evidenziato nella circolare del Ministero n. 35/09, punto 5.2.2) – tuttavia non sono realmente disponibili negli archivi delle Amministrazioni oppure sono carenti ed incompleti, con il rischio di pregiudicare il riconoscimento legittimo dei requisiti in capo agli interessati.

Anche a tale riguardo si ricorda che le stesse Linee-guida del Ministero hanno voluto opportunamente chiarire che, poiché è verosimile che, soprattutto per il periodo antecedente al 2002 (che è poi quello interessato dalla norma) simili atti non esistano o siano andati perduti, l'attestazione dell'Amministrazione pubblica sullo svolgimento dell'attività di restauro potrà essere rilasciata anche utilizzando “*presunzioni logiche*” idonee ad integrare la scarsa documentazione disponibile, o per sopperire alla mancanza di atti incompleti, perduti o irreperibili negli archivi, anche ammettendo il ricorso alla memoria del funzionario, vale a dire ad un ricordo certo e diretto che consenta di attestare l'avvenuto smarrimento, la distruzione o, comunque, la indisponibilità dei documenti e delle circostanze da lui direttamente conosciute (in tal senso la circolare, *ai punti 5.2.2 e 5.2.3*, sottolinea *l'esigenza di fornire documenti univoci e significativi da parte dell'interessato per la ricostruzione della sua posizione lavorativa e richiama i dirigenti pubblici a fornire valutazioni con estrema attenzione e rigore*).

Tuttavia, anche in questa situazione, considerata la sfera di discrezionalità propria delle Amministrazioni competenti, al fine di evitare che i soggetti interessati subiscano il rischio di rifiuti ingiustificati da parte dell'Amministrazione, risulta necessario definire con certezza sia la posizione legittima dei soggetti medesimi, sia la giusta potestà di accertamento delle Amministrazioni stesse, prevedendo direttamente in norma di legge un criterio di valutazione che sia mirato a stabilire che le medesime, in motivati casi di carenza di documentazione, *sono tenute a ricostruire gli atti richiesti sulla base dei documenti, anche di provenienza privata, forniti dagli interessati, idonei a costituire elementi di prova dell'effettiva partecipazione ad un dato intervento di restauro*, ovvero a *verificare la corretta esecuzione degli interventi svolti* e la ricognizione delle verifiche effettuate a suo tempo, anche ricorrendo a *presunzioni logiche*: in tale contesto risulta necessario, altresì, riconoscere adeguato valore alle dichiarazioni sostitutive dei soggetti interessati ai sensi delle disposizioni vigenti (DPR 28 dicembre 2000, n. 445).

Si ritiene, inoltre, necessario introdurre una specifica previsione legislativa volta a identificare con maggiore chiarezza *il requisito della responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento* consistente nell'effettiva riferibilità dell'opera di restauro al soggetto organizzatore delle fasi ed autore materiale dell'attività, con riguardo all'abilità tecnica ed alla capacità professionale dimostrata.

In via correlata agli aspetti richiamati occorre anche individuare correttamente ed in modo compiuto i vari *soggetti* che, in base alla previsione generica dell'art. 182 del Codice dei Beni culturali, hanno svolto *“attività di restauro di beni culturali, direttamente e in proprio, ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa con responsabilità diretta nella gestione tecnica dell'intervento”*. Al riguardo occorre evidenziare che, oltre al D.M. n. 53/2009, la stessa circolare del Ministero n. 35/2009, nelle Linee-guida allegate alla stessa, ha opportunamente descritto la casistica da valutare, facendo riferimento alle figure del titolare di ditta individuale, di socio di società, cooperativa o consorzio, nonché di direttore tecnico ovvero di soggetti legati all'impresa con rapporti di lavoro dipendente, o di collaborazione coordinata e continuativa, ovvero a progetto, con un ruolo riconducibile almeno a quello di direttore di cantiere. Anche la modulistica pubblicata nel sito del Ministero dei Beni Culturali ha individuato le varie figure dei soggetti legittimati a documentare l'attività di restauro svolta.

Appare di tutta evidenza *l'incertezza della fonte amministrativa* concernente l'individuazione dei soggetti aventi titolo a far valere il ruolo ricoperto utile a conseguire i riconoscimenti di legge: in tal senso risulta necessario definire direttamente in legge le varie figure rilevanti ai fini del conseguimento delle qualifiche nella fase transitoria, prevedendo, fra l'altro, in modo esplicito anche la posizione dei *familiari dell'imprenditore partecipanti al lavoro*, che trovano un loro formale riconoscimento nella disciplina legislativa concernente l'esercizio dell'impresa artigiana (la Legge-quadro per l'artigianato n. 443 dell'8 agosto 1985 e la legge n. 463/1959 e successive integrazioni sul regime previdenziale obbligatorio per gli artigiani ed i loro familiari coadiuvanti) e che ai fini lavorativi e professionali si trovano in una posizione del tutto analoga a quella dei dipendenti e dei collaboratori coordinati e continuativi ovvero a progetto. In questa ottica la previsione normativa è necessaria a superare l'esclusione costituzionalmente illegittima dei familiari dal novero dei soggetti aventi titolo al riconoscimento di legge.

In sostanza occorre fare riferimento all'attività di restauro svolta da parte delle figure del titolare di impresa individuale o del socio di società, cooperativa e consorzio, o del direttore tecnico, nonché del dipendente, del familiare partecipante al lavoro nelle imprese artigiane, ovvero dei soggetti operanti nelle varie forme contrattuali di collaborazione previste dalle norme vigenti. In via specifica, per esigenze di chiarezza, risulta necessario fare riferimento alle *mansioni professionali di responsabilità diretta* nella scelta delle metodologie, dei tempi e dell'esecuzione e nella gestione tecnica degli interventi, che risultino desumibili dalle *declaratorie previste, per le figure professionali del restauro, dai contratti collettivi di categoria*.