

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DEL LAZIO

Ricorso

PER

1) **Giorgio Merletti** (nato ad Arsago Seprio –VA- il 01.01.1951 – C.F.MRLGRG51S01A441U) in qualità di Presidente pro tempore della **Confederazione Generale dell'Artigianato e delle Imprese - CONFARTIGIANATO** (C.F. 80429270582), con sede legale in Roma Via San Giovanni in Laterano 152;

2) **Kristian Michael Schneider** nato il 12/03/1968 in Haslach i.K., Germania, residente a Via Teognide 117, 00125 Roma CF SCHKST68C12Z112HM in qualità di Presidente pro tempore di **A.R.I Associazione Restauratori d'Italia** (C.F. 94013510485) con sede legale in Roma, Via Bolzano 15

3) **Daniele Vaccarino** (nato a Castiglione Torinese il 04.03.1952- C.F. VCCDNL52C04C307C) in qualità di Presidente pro tempore di **CNA Confederazione Nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa**, (C.F. 07987330581), con sede legale in Roma Piazza Mariano Armellini 9/A

Nonché in proprio, i Sigg.ri

4) **Vincenzo Basiglio** nato a San Sebastiano Curone il 2.11.1952 residente in Montemarzino (AL) Via Prenarone 3 C.F. BSGVCN52S02I1500

6) **Giacomo Casaril** nato a Venezia il 23/04/1957 residente in Via dei Cristofori 11 Roma C.F. CSRGCM57D23L736G

rappresentati e difesi congiuntamente e disgiuntamente dagli **Avv.ti Tiziana Cruscumagna** (CRSTZN69S54H501D-tizianacruscumagna@ordineavvocatiroma.org) **Fanja Fedele** (FDLFNJ72A69H501R -fanjafedele@ordineavvocatiroma.org), **Andrea Gironi** (C.F.GRNNDR68M11H501V- andrea.gironi@firenze.pecavvocati.it), **Anna**

Rita Trombetta (TRMNRT77H63I804X -annaritatrombetta@ordineavvocatiroma.org)

, ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Anna Rita Trombetta in Circonvallazione Clodia 5 a Roma il tutto come da mandati in calce al presente atto

contro

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato ex lege presso l'Avvocatura dello Stato in Roma Via dei Portoghesi 12

per l'annullamento

del Decreto del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo n.154 del 22.08.2017 "Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del decreto legislativo 22.01.04 n. 42 di cui al D.L.vo 18.04.16 n. 50 pubblicato sulla G.U. 252 del 27.10.17 limitatamente all'articolo 13 comma 5, nella parte in cui per i restauratori che hanno acquisito la qualifica ai sensi dell'art. 182 del Codice BBCC, o parte di essi la possibilità di assumere la direzione tecnica è subordinata allo svolgimento, alla data di entrata in vigore del presente decreto, di almeno tre distinti incarichi di direzione tecnica nell'ambito di lavori riferibili alle medesime categorie

FATTO

Premessa e sintesi

In estrema sintesi, nel Regolamento impugnato agli articoli 7 e 13 è stata operata una ingiustificata disparità di trattamento e di regolamentazione all'interno della categoria professionale dei Restauratori che, come vedremo dall'analisi della normativa, ha invece natura unitaria.

Coi provvedimenti impugnati , infatti, è stato illegittimamente operato un differente trattamento nell'assegnazione degli appalti pubblici tra gli aspiranti restauratori in possesso del requisito abilitante all'iscrizione costituito dal conseguimento del titolo di

studio presso una scuola di alta formazione o del diploma di laurea e tutti gli altri restauratori laddove all'art. 13 al comma 3 lett.b) si prevede che la direzione tecnica possa essere assunta da restauratori di beni culturali in possesso di un diploma rilasciato da scuole di alta formazione e di studio rilasciate ai sensi dell'art. 9 del D.L.vo 20.10.98 n. 368 o dagli altri soggetti di cui all'art. 29 comma 9 del Codice Beni Culturali e del paesaggio o in possesso di laurea magistrale in conservazione e restauro dei beni culturali e comma 5 che la direzione tecnica possa essere affidata anche a restauratori di beni culturali che hanno acquistato la relativa qualifica ai sensi dell'art. 182 del Codice dei beni culturali e del paesaggio purchè tali restauratori abbiano svolto alla data di entrata in vigore del presente decreto almeno tre distinti incarichi di direzione tecnica nell'ambito di lavori riferibili alle medesime categorie.

E' stata così creata un'ingiustificata differenziazione in categorie di restauratori non prevista e non voluta dal legislatore, che ha chiaramente riconosciuto l'unicità della qualifica di restauratore sia per quelli in possesso del titolo di studio a ciclo unico quinquennale che per quelli qualificati ai sensi dell'art. 182.

Le associazioni di categoria dei restauratori maggiormente rappresentative, oltre che alcuni aspiranti restauratori in proprio intendono, quindi impugnare immediatamente, anche al fine di non incorrere in decadenze, il suddetto provvedimento che, pur avendo natura regolamentare, rientra nella categoria dei regolamenti idonei a produrre una lesione immediata e diretta nei confronti dei ricorrenti e degli iscritti alle associazioni che aspirano alla qualifica di restauratore ex art. 182 codice dei beni culturali.

Come risulta dai primi bandi emanati, negli stessi si opera un richiamo sic et simpliciter al decreto impugnato, da cui deriva immediatamente il pregiudizio per gli iscritti delle associazioni odierne ricorrenti che, per il fatto di ottenere la qualifica ex art. 182 (al termine della procedura di qualificazione in corso), si trovano a non poter partecipare agli appalti pubblici per il mancato svolgimento di tre incarichi di

direzione tecnica a differenza dei restauratori delle scuole di alta formazione e neolaureati a cui tale requisito non viene richiesto.

**** * * * * *

A fronte dell'incertezza che aveva caratterizzato nel tempo le figure professionali chiamate a operare nel campo del restauro, l'art. 29, comma 6, del D.Lgs. 42/2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, stabilisce, per la prima volta in modo chiaro e univoco, che gli interventi di manutenzione e restauro su beni mobili e superfici decorate di beni architettonici sono eseguiti in via esclusiva da coloro che sono restauratori.

I commi 7, 8 e 9 del medesimo articolo demandano ai decreti ministeriali, poi emanati il 26.5.2009 con i nn. 86 e 87, la regolamentazione della professione del restauratore di beni culturali sia come profilo di competenza che come *iter* formativo.

Il comma 9 *bis* dell'art. 29 cit. precisa poi che "*dalla data di entrata in vigore dei decreti previsti dai commi 7, 8 e 9, agli effetti dell'esecuzione degli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici, nonché agli effetti del possesso dei requisiti di qualificazione da parte dei soggetti esecutori di detti lavori, la qualifica di restauratore di beni culturali è acquisita esclusivamente in applicazione delle predette disposizioni*".

A regime, dunque, ossia, una volta terminata la fase transitoria di cui si dirà in appresso, la qualifica di restauratore di beni culturali potrà essere acquisita solo da coloro che abbiano seguito il previsto *iter* formativo.

Nell'intento di dare ordine alla situazione pregressa esistente sul mercato del lavoro, l'art. 182 del Codice, più volte modificato ad opera delle complessive novellazioni (D.Lgs. n. 156/2006 e D.Lgs. n. 62/2008) e degli interventi puntuali (D.L. n. 300/2006, convertito con legge n. 17/2007, D.L. n. 194/2010, convertito in legge n. 7/2013, D.L. n. 7/2013, convertito in legge n. 112/2013), legge n. 25/2010 prevede una

disciplina transitoria secondo la quale "*acquisisce la qualifica di restauratore di beni culturali, per il settore o i settori specifici richiesti tra quelli indicati nell'allegato B, colui il quale abbia maturato una adeguata competenza professionale nell'ambito del restauro dei beni culturali mobili e delle superfici decorate dei beni architettonici*" (comma 1).

Il successivo comma 1 *bis* dispone che "*la qualifica di restauratore di beni culturali è attribuita, in esito ad apposita procedura di selezione pubblica da concludere entro il 30 giugno 2015, con provvedimenti del Ministero che danno luogo all'inserimento in un apposito elenco suddiviso per settori di competenza e reso accessibile a tutti gli interessati...*".

Secondo quanto chiarisce il seguente comma 1 *ter* la procedura di selezione pubblica consiste nella valutazione dei titoli e delle attività e nell'attribuzione dei punteggi indicati nell'allegato B del Codice medesimo. La stessa disposizione prevede che la qualifica di restauratore di beni culturali è acquisita con un punteggio pari ai crediti formativi indicati nell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Ministro 26 maggio 2009, n. 87, ossia 300.

Essa, rimandando, come detto, all'allegato B del Codice che definisce i punteggi attribuibili, individua quindi tre tipologie di titoli, con i relativi limiti temporali, che consentono di partecipare alla selezione. La prima è data dai diversi titoli di studio attinenti alla materia, variamente valutati alla tabella 1 del citato Allegato B; la seconda è costituita dall'inquadramento alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche preposte alla tutela dei beni culturali, conseguito mediante concorso pubblico per i profili ivi specificati, anch'essi variamente valutati alla tabella 2 del predetto Allegato; la terza attiene all'esperienza professionale maturata attraverso lo svolgimento di attività di restauro di beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici ai sensi dell'articolo 182, comma 1 *quater*, lettera a), nei settori di

competenza elencati nell'allegato B medesimo. Quest'ultimo, alla tabella 3, attribuisce a ogni anno d'esperienza sul campo 37,5 punti, sicché la soglia minima dei 300 punti, individuata per il superamento della selezione, è raggiunta con 8 anni d'esperienza, equivalenti a 2920 giorni.

Il comma 1 *quater* dell'art. 182 cit. specifica quindi che "*ai fini dell'attribuzione dei punteggi indicati nella tabella 3 dell'allegato B:*

a) è considerata attività di restauro di beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici l'attività caratterizzante il profilo di competenza del restauratore di beni culturali, secondo quanto previsto nell'allegato A del regolamento di cui al decreto del Ministro 26 maggio 2009, n. 86;

b) è riconosciuta soltanto l'attività di restauro effettivamente svolta dall'interessato, direttamente e in proprio ovvero direttamente e in rapporto di lavoro dipendente o di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, ovvero nell'ambito di rapporti di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche preposte alla tutela dei beni culturali, con regolare esecuzione certificata nell'ambito della procedura di selezione pubblica;

c) 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;

d) la durata dell'attività di restauro è documentata dai termini di consegna e di completamento dei lavori, con possibilità di cumulare la durata di più lavori eseguiti nello stesso periodo".

La disciplina appena richiamata, segna il punto d'equilibrio tra l'esigenza di fare salva

l'esperienza professionale acquisita dagli operatori interessati nel periodo antecedente alla piena attuazione del regime di cui all'art. 29, commi 7, 8, 9 e 9 *bis* del Codice, e la necessità di sottrarre i beni culturali a interventi condotti da soggetti privi della necessaria capacità professionale, suscettibili di causare il loro deterioramento o l'irreversibile perdita. Da questa premessa discende che la disposizione transitoria in questione non va letta come una sanatoria generalizzata per il pregresso, bensì come strumento di recupero di quell'esperienza maturata sul campo che, per i suoi contenuti e la sua durata, dia sufficiente garanzia in ordine alle capacità professionali attraverso di essa acquisite.

A prova di ciò il Ministero il 26 Maggio del 2009 con il DM 86/2009 - che ha acquisito l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nella seduta del 15 marzo 2007 - ha disposto all'art 1 comma 2 che “La qualifica di «restauratore di beni culturali», acquisita ai sensi dell'articolo 182 del Codice, corrisponde al profilo professionale di cui al presente articolo”, ovvero (art 1 comma 1) “Il restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici, sottoposti alle disposizioni di tutela del Codice, è il professionista che definisce lo stato di conservazione e mette in atto un complesso di azioni dirette e indirette per limitare i processi di degrado dei materiali costitutivi dei beni e assicurarne la conservazione, salvaguardandone il valore culturale. A tal fine, nel quadro di una programmazione coerente e coordinata della conservazione, il restauratore analizza i dati relativi ai materiali costitutivi, alla tecnica di esecuzione ed allo stato di conservazione dei beni e li interpreta; progetta e dirige, per la parte di competenza, gli interventi; esegue direttamente i trattamenti conservativi e di restauro; dirige e coordina gli altri operatori che svolgono attività complementari al restauro. Svolge attività di ricerca, sperimentazione e didattica nel campo della conservazione.” Sempre all'art 1 comma 1 viene specificato che “Le

attività che caratterizzano la professionalità del restauratore sono descritte nell'allegato A al presente decreto". Allegato su cui è inequivocabilmente elencata tra le altre attività caratterizzanti, al paragrafo C6 anche la DIREZIONE TECNICA DEGLI INTERVENTI

È nel solco di questa premessa che il 13.5.2014 il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha emanato le linee guida applicative dell'art. 182 del Codice dei Beni culturali.

A pag. 11 delle medesime si legge che *"per le attività di restauro relative a beni culturali per i quali le funzioni di tutela spettano allo Stato, il Ministro provvederà direttamente alla valutazione. Per le attività di restauro relative a beni culturali per i quali le funzioni di tutela sono di competenza di organi non statali (... regionali o subdelegati dalle Regioni, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 2, del Codice), e quindi gli organi del Ministero non hanno riscontri documentali nei propri archivi, né memoria storica degli interventi, l'interessato potrà trasmettere al Ministero, oltre alla documentazione, anche eventuali attestazioni sull'attività svolta rilasciate dall'organo non statale competente alla tutela. In questa ipotesi resta affidata alla responsabilità di ciascuna Regione l'organizzazione di un procedimento finalizzato al rilascio delle attestazioni"*.

Le linee guida proseguono poi illustrando le molteplici modalità con cui, ricorrendo anche alle presunzioni, può essere dimostrata l'attività di restauro svolta e chiariscono, in ordine alla durata della medesima, che in mancanza di un'espressa indicazione dei termini previsti per la consegna e l'ultimazione dei lavori, rinvenibile nel contratto d'appalto o in altri atti adottati dall'Amministrazione, sarà compito di quest'ultima stabilire anche la durata presumibile del tipo d'intervento svolto, considerandone in concreto la dimensione e la complessità.

Il 22.6.2015 il Ministero ha quindi indetto il bando di selezione pubblica per il

conseguimento della qualifica di restauratore di beni culturali, nel dichiarato intento *"di individuare con certezza l'ambito delle figure professionali che intervengono nelle attività conservative dei beni culturali, al fine di assicurare l'ottimale esecuzione dei relativi lavori"*. L'art. 3 del bando ribadisce che la selezione avviata consiste *"nella valutazione dei titoli e delle attività, e nell'attribuzione dei punteggi indicati nell'allegato B del Codice"*, per la quale ultima è fatto espresso riferimento alle relative disposizioni contenute nell'art. 182 del Codice, integralmente riprodotte.

Il termine per l'invio delle domande di partecipazione al concorso è stato fissato per il 30 ottobre 2015;

Con decreto del direttore generale Educazione ricerca del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo dell'11 novembre 2015 è stata costituita la Commissione di valutazione delle domande pervenute al Ministero.

Il termine dei lavori della commissione era previsto per il 31 maggio 2016, con eventuale proroga di 60 giorni;

A pochi giorni dalla scadenza del termine per la chiusura dei lavori della commissione (scaduta il 31 maggio 2016 e prorogata di 60 giorni al 31 luglio 2016), il 21 luglio 2016 è stato pubblicato l'elenco parziale che anticipa il riconoscimento della qualifica di restauratori a 858 richiedenti la qualifica di restauratore, in quanto diplomati nelle scuole di alta formazione del Ministero;

Per tutti gli altri candidati invece non solo il procedimento non si è concluso nei termini previsti ma è addirittura intervenuto un illegittimo provvedimento di proroga dei lavori della commissione al 30 giugno 2017;

Detto termine è stato poi nuovamente prorogato sino al 31.12.17 ed attualmente la procedura non si è ancora conclusa.

In questo contesto normativo e provvedimentale si inserisce il presente decreto ministeriale che nella parte oggetto di impugnazione è illegittimo, e merita di essere annullato, come convincono i seguenti motivi di

DIRITTO

I MOTIVO: Eccesso di potere; Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. e degli artt. 29 e 182 del D.Lgs 42/2004 e 1 comma 1 bis L. 7/2013 e del D.M. 86/2009

Il D.Lgs 42/2004, meglio conosciuto come *Codice dei beni culturali* disciplina la figura professionale di Restauratore di beni culturali ed in funzione dell'interesse superiore - costituito dalla tutela esercitata dallo Stato sul patrimonio culturale - dispone che *“gli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici sono eseguiti in via esclusiva da coloro che sono restauratori di beni culturali ai sensi della normativa in materia”*.

Sempre il *codice dei beni culturali* nel prevedere due modalità di riconoscimento della qualifica - in via transitoria ed in via ordinaria – decreta che entrambe consentano l'accesso ad un unico elenco abilitante all'esercizio della professione. Elenco, per altro che viene istituito in esito alla conclusione dell'iter di qualificazione in via transitoria ai sensi dell'art 182 e nel quale “confluiscono” coloro che si qualificano ai sensi dell'art 29.

La legge n.7/2013 art. 1 comma 1bis, disciplinando il conseguimento della qualifica di restauratore, stabilisce: *“La qualifica di restauratore di beni culturali è attribuita, in esito ad apposita procedura di selezione pubblica da concludere entro il 30 giugno 2015, con provvedimenti del Ministero che danno luogo all'inserimento in un apposito elenco suddiviso per settori di competenza e reso accessibile a tutti gli interessati.”*

Il *codice dei beni culturali*, inoltre, ha demandato ad un regolamento la definizione del profilo di competenza “unico” e alla individuazione delle attività caratterizzanti.

Regolamento che è stato adottato nel 2009 (DM 86/2009) ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ovvero d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Anche in questo regolamento il profilo professionale è individuato facendo riferimento ad una figura unica cui sono connesse una serie di attività caratterizzanti tra le quali merita in questo contesto sottolineare proprio la *“direzione tecnica degli interventi”*.(cfr. doc 4)

La norma regolamentare sugli appalti pubblici in questione non può pertanto derogare alla disciplina di qualifica unica del Restauratore disposta dal Codice dei beni culturali, ma è semmai la norma regolamentare per gli appalti pubblici inerenti i beni culturali che deve essere disciplinata nel rispetto della legislazione di qualifica disposta dalla norma di rango primario.

Considerato che sussiste l'obbligo in capo all'Amministrazione di curare l'interesse pubblico adottando il provvedimento dovuto nei modi e nei termini dettati dalla norma, la violazione di legge è di palese gravità ed evidenza laddove una norma di fonte inferiore si pone in contrasto con una di fonte primaria disciplinando in modo difforme quanto previsto dal Codice dei Beni culturali in materia per il conseguimento della qualifica che stabilisse **la formazione di un unico e solo elenco suddiviso per settori di competenza** e non ponendo alcun altro distinguo tra coloro qualificati “Restauratori”.

Ne discende che essendo la qualifica disciplinata come “unica”, qualsiasi requisito per la “direzione tecnica” nel contesto degli appalti superiori a 150.000,00, eventualmente anche ulteriore rispetto al possesso della qualifica professionale, che venga disposto dalla disciplina regolamentare deve essere richiesto per tutti coloro che hanno la medesima qualifica professionale di Restauratore.

Conseguentemente il provvedimento impugnato si pone in contrasto con la normativa

richiamata oltre che con l'art. 3 della Costituzione.

II MOTIVO: VIOLAZIONE DI LEGGE: Violazione art. 146 comma 4 codice appalti, eccesso di delega - eccesso di potere - disparità di trattamento per qualifica restauratore

Il nuovo Codice degli Appalti è stato formalizzato con il D.Lgs. n. 50/2016, in attuazione delle direttive comunitarie 23 24 e 25 del 2014 che regolano l'aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure d'appalto degli enti erogatori in alcuni settori specifici ed il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Il capo III del suddetto decreto disciplina gli appalti nel settore dei beni culturali. In particolare l'art. 146 al comma 4 afferma che " *Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro 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.*"

Il decreto in applicazione dell'art. 146, che è appunto quello impugnato nella sede odierna, è stato emanato a distanza di oltre un anno rispetto a quanto previsto dalla norma. Tuttavia, oltre al pesante ritardo, il Ministero con l'impugnato D.M. ha travalicato i poteri della delega prevista introducendo una disparità di trattamento all'interno della categoria dei restauratori che la norma non prevedeva.

Il D.M. all'art. 13 comma 2 e 5 introduce una differenziazione netta in quanto distingue tra coloro che otterranno la qualifica ai sensi dell'art. 29 del codice dei beni culturali e gli altri che la otterranno ai sensi dell'art. 182. In questo modo la qualifica cessa di essere unica poiché si opera una sperequazione tra chi è in possesso della laurea o equipollente (diploma SAF post 2009) e chi otterrà la qualifica con il bando già citato.

A conferma della **sovrapponibilità delle competenze dei professionisti disciplinati dai due articoli del Codice** dei beni culturali si rileva che proprio lo stesso art 13 comma 3b del regolamento in questione indica un titolo di studio, quello relativo alle Scuole di Alta Formazione di studio istituite ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, che - a seguito del decreto Miur Mibact siglato il 20.12.2017 D.I. 564 che equipara i titoli rilasciati dal Mibact antecedentemente al 2009 a quelli rilasciati dai percorsi accreditati ai sensi dell'art 29 - è riferibile sia all'art 182 che all'art 29.

Anche la sola valutazione di questo stesso titolo a seguito del richiamato decreto di equiparazione creerebbe differenti posizioni giuridiche che si ripercuotono in misura esponenziale nella sperequazione tra soggetti che, in base al *Codice dei beni culturali*, hanno una medesima qualifica.

L'art. 29 ai commi 9,10 e 11 disciplina: “9. *L'insegnamento del restauro è impartito dalle scuole di alta formazione e di studio istituite ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, nonché dai centri di cui al comma 11 e dagli altri soggetti pubblici e privati accreditati presso lo Stato. Con decreto del Ministro adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, sono individuati le modalità di accreditamento, i requisiti minimi organizzativi e di funzionamento dei soggetti di cui*

al presente comma, le modalità della vigilanza sullo svolgimento delle attività didattiche e dell'esame finale, abilitante alle attività di cui al comma 6 e avente valore di esame di Stato, cui partecipa almeno un rappresentante del Ministero, il titolo accademico rilasciato a seguito del superamento di detto esame, che è equiparato al diploma di laurea specialistica o magistrale, nonché le caratteristiche del corpo docente. Il procedimento di accreditamento si conclude con provvedimento adottato entro novanta giorni dalla presentazione della domanda corredata dalla prescritta documentazione.

9bis. Dalla data di entrata in vigore dei decreti previsti dai commi 7, 8 e 9, agli effetti dell'esecuzione degli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici, nonché agli effetti del possesso dei requisiti di qualificazione da parte dei soggetti esecutori di detti lavori, la qualifica di restauratore di beni culturali è acquisita esclusivamente in applicazione delle predette disposizioni.

10. La formazione delle figure professionali che svolgono attività complementari al restauro o altre attività di conservazione è assicurata da soggetti pubblici e privati ai sensi della normativa regionale. I relativi corsi si adeguano a criteri e livelli di qualità definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-regioni, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

11. Mediante appositi accordi il Ministero e le regioni, anche con il concorso delle università e di altri soggetti pubblici e privati, possono istituire congiuntamente centri, anche a carattere interregionale, dotati di personalità giuridica, cui affidare attività di ricerca, sperimentazione, studio, documentazione ed attuazione di interventi di conservazione e restauro su beni culturali, di particolare complessità. Presso tali centri possono essere altresì istituite, ove accreditate, ai sensi del comma 9, scuole di alta formazione per l'insegnamento del restauro. All'attuazione del presente comma si

provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

Dal contenuto dell'art. 13 comma b) del regolamento impugnato, si evince chiaramente che alcuni restauratori individuabili nel predetto articolo per effetto di un diploma di una scuola di alta formazione di studio istituita ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 antecedente al 2009, si troverebbero a dover dimostrare, nonostante l'equiparazione ottenuta, anche i requisiti richiesti al comma 5 (le 3 direzioni tecniche) prevista per tutti coloro che si qualificano ai sensi dell'art 182, con una imposizione del tutto ingiustificata rispetto a coloro che possono limitarsi al medesimo disposto dell'art 13 comma 3b.

Di contro, laddove per effetto del riconoscimento di equipollenza ottenuta, non debbano fornire la prova delle 3 direzioni tecniche previste dal comma 5, con ciò si introdurrebbe una ingiustificata sperequazione oltre che tra art 29 e art 182, anche tra i vari soggetti con qualifica ai sensi dell'art 182. Si determinerebbe, in altre parole, una differenza di posizioni giuridiche anche tra i differenti soggetti individuati dalla medesima norma transitoria. Quanti tra questi ultimi, infatti, anche in possesso di un titolo di studio, ma diverso da quello delle scuole indicate, oltre ad essere ingiustificatamente gravati da oneri superiori a coloro che hanno la stessa qualifica ottenuta attraverso l'art 29, lo sarebbero anche rispetto ai diplomati prima del 2009 nelle scuole di alta formazione e di studio istituita ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 che, pur con un titolo equiparato alla laurea, accedono alla qualifica sempre per mezzo della medesima norma transitoria, ovvero l'art 182.

Contraddittorietà destinate ad alimentare anche un futuro contenzioso derivante dalla controversa interpretazione in sede applicativa.

Peraltro risulta irragionevole richiedere il possesso di un requisito ulteriore di qualificazione attenente all'esperienza maturata (aver già svolto tre direzioni tecniche) solo ai qualificati ex art. 182 e non anche ai neolaureati per i quali sarebbe più necessario verificare l'esperienza professionale maturata.

Ancora una volta quindi, il Ministero (dopo la pubblicazione dell'elenco parziale dei soli restauratori SAF) ha emanato un provvedimento irragionevole e discriminatorio nei confronti dei restauratori che saranno qualificati ex art. 182 e tra questi introducendo ulteriori differenziazioni, con l'effetto di limitarne l'accesso al settore degli appalti pubblici, alterando in tal modo le regole del mercato e della concorrenza.

Non solo, l'art. 28 al comma 6, dell'impugnato decreto afferma che *"La qualifica di restauratore di beni culturali è acquisita ai sensi dell'articolo 29 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Nelle more del completamento della procedura di attribuzione della qualifica di restauratore, di cui all'articolo 182, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, attraverso la pubblicazione dei relativi elenchi, i soggetti in possesso dei requisiti di legge possono proseguire lo svolgimento di attività lavorative e professionali. A tal fine tutte le stazioni appaltanti e gli uffici preposti alla tutela valutano l'idoneità allo svolgimento dei lavori di restauro da parte dei soggetti esecutori sulla base della qualificazione conseguita ai sensi dell'articolo 29, del Codice dei beni culturali e del paesaggio o sulla base di ulteriori requisiti di qualificazione presentati"*

Da tale norma si evince che in caso di bandi, gli unici restauratori abilitati a partecipare senza doversi sottoporre alla verifica in sede di gara sono coloro che hanno conseguito la qualifica ai sensi dell'art. 29 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, posto che ad oggi l'elenco parziale che era stato pubblicato, è stato ritirato grazie al ricorso dinanzi al Tar delle diverse associazioni di restauratori e peraltro in

seguito alla ulteriore proroga dei lavori della commissione, non si conosca effettivamente quando avverrà la pubblicazione definitiva degli elenchi. Il Consiglio di Stato con il parere n.2263/2016 del 09.01.2017 (**cf. doc.2**) **nei rilievi sollevati all'art. 28 del Regolamento impugnato**, ha segnalato “al Ministero la necessità di considerare più attentamente la suddetta esigenza di organicità della disciplina”, tema richiamato proprio in relazione alla “figura del restauratore” la cui “

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).**

...”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”).”

Nonostante il predetto parere del Consiglio di Stato che suggerisce di chiarire meglio la disciplina relativa alla qualifica di restauratore, proprio per evitare disparità di trattamento, il Ministero ripropone esattamente la stessa norma che era stata inviata per il parere al Consiglio di Stato.

Norma inoltre, che avrebbe dovuto, e non lo ha fatto, richiamare tra le fonti normative premesse anche il già citato D.M.86/2009 – che ha acquisito l'intesa della Conferenza Stato Regioni - attuativo dell'art 29 del Codice dei beni Culturali, in quanto l'individuazione della figura professionale del Restauratore si fonda legittimamente su

tale organico quadro normativo.

Pertanto, laddove la previsione di aver eseguito tre distinti incarichi sottenda ad una specifica volontà di introdurre ulteriori requisiti rispetto alla qualifica e ai due anni di esperienza previsti per tutti gli altri professionisti del settore (architetti, archeologi, etc) - per la sola figura del Restauratore - tale disposizione avrebbe dovuto riguardare tutti i soggetti che confluiranno nell'elenco di cui all'art 182 ovvero anche coloro che ottengono la qualifica ai sensi dell'art 29.

III MOTIVO Violazione dei principi di concorrenza e di massima partecipazione alle gare d'appalto

La pubblicazione dell'impugnato decreto oltre a configurare una palese disparità di trattamento, altera in modo incontrovertibile le regole del mercato. È incontestabile che si venga a creare una turbativa nel mercato, che implicitamente consegna a stazioni appaltanti, P.A. e privati, un riferimento preferenziale sui restauratori qualificati ai sensi dell'art. 29 e di quanti in possesso di un titolo equiparato alla laurea per effetto del Decreto Mibact Miur del 21.12.2017 ma ricadenti nell'art 182, rispetto a tutti gli altri che legittimamente fanno parte del medesimo art 182.

Il D.M. è lesivo degli interessi di tutti coloro che da decenni lavorano con competenze assolutamente specialistiche non solo in ambito provinciale o regionale, ma spesso anche a livello nazionale ed internazionale. I professionisti del restauro con competenze che il mondo c'invidia, che attendono da tempo il riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali grazie all'esperienza lavorativa maturata sul campo, continuano ad essere ingiustamente danneggiati dalle azioni del Ministero dei Beni culturali.

Non solo, ma ciò di fatto significa, che oltre ad un'attesa estenuante per essere riconosciuti restauratori, si passa in secondo piano per tutte le amministrazioni

pubbliche e per le stazioni appaltanti private, posto che potranno accedere ai vari bandi, quasi di diritto i restauratori qualificati ai sensi dell'art. 29 e coloro in possesso di un titolo equiparato alla laurea per effetto del Decreto Mibact Miur del 20.12.2017 ma ricadenti nell'art 182.

Le disposizioni del D.M. impugnato sono destinate ad inficiare tutti i futuri bandi, a titolo di esempio si veda il recentissimo Bando di gara per l'affidamento dei lavori dei siti archeologici di Calvi Risorta, Sessa Aurunca Cellole e S. Maria C.V. (**cf. doc.3**), nel quale all'art. 9 sui requisiti per la partecipazione vengono espressamente richiamati gli operatori in possesso dei requisiti del D. M. 154/2017.

Conseguentemente è evidente sotto questo profilo che le disposizioni richiamate limitano fortemente la possibilità dei restauratori qualificati ex art. 182 – o, peggio ancora, di parte di essi - di partecipare all'aggiudicazione degli appalti pubblici in palese contrasto coi principi di massima partecipazione e concorrenza.

PQM

Si insiste affinché questo Ecc.mo T.A.R. per il Lazio voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto annullare i provvedimenti impugnati con vittoria di spese e onorari di giudizio.

Si allega:

1. D.M. 154/2017;
2. parere Consiglio di Stato n.2263/2016 del 09.01.2017;
3. Bando di gara per l'affidamento dei lavori dei siti archeologici di Calvi Risorta, Sessa Aurunca Cellole e S. Maria
4. D.M. 86/2009 e relativo allegato A

Ai fini del versamento del C.U. si dichiara che la presente controversia ha valore

indeterminabile.

Con ossequio.

Firenze – Roma, 22 dicembre 2017

Avv. Tiziana Cruscumagna

Avv. Fanja Fedele

Avv. Andrea Gironi

Avv. Anna Rita Trombetta