

# THE QUALITY OF RESTORATION OF CULTURAL HERITAGE: FROM JURIDICAL NORMS TO TECHNICAL NORMS

## Abstract

Both juridical and technical norm play an important and complementary role in order to guarantee the quality of the restoration. While the first one provides preventive and ongoing controls on interventions and, therefore, is sufficiently complete, the second one is currently largely missing, despite the juridical norm has provided the necessity of its enactment. A body of technical guidelines would in fact support operators and would constitute a criterion for evaluating the choices that the Administration must take.

**Keywords:** *restoration, quality, controls, authorization, transparency, discretion, guidelines*

## Introduction. Juridical norm and technical norm, two sides of the same coin

The quality of the restoration is essentially a technical aspect, whose evaluation can be carried out only by those who have specific knowledge and can therefore evaluate whether a restoring can be carried out in the best way.

However, it would be wrong to relegate the assessment of the quality of the restoration to an area entrusted exclusively to the category of restorers, both for the general principle according to which it is necessary to distinguish the roles of supervisor and supervised, both for respect of the institutional competences of the protection authority which, according to our juridical system - as is well known - is the Ministry of Culture and its peripheral structures, the Superintendencies.

We must add that, in order to subtract the evaluation of the quality of the restoration from an excessive subjectivity and to try instead to give it a reasonable level of objectivity, it's mandatory to respect the conditions which make it verifiable, therefore somehow repeatable and shareable and, ultimately, controllable. Restorers can certainly contribute to the identification of these conditions, but not only they. At this aim both the juridical norm and technical norm can play an important role, both of them ensuring the correctness of the operating choices of restorers' competence, and therefore it is necessary to analyze the relationship between the juridical and technical norm themselves.

## Completeness of juridical norm

As for the juridical norm, in the opinion of the writer, the legislation relating to restoration can be considered sufficiently complete at the

present. According to a consolidated juridical tradition, indeed, our juridical system submits all conservative interventions, and therefore *above all* the restoration - which is, among all, the conservative intervention par excellence, the most invasive and, precisely for this reason, also the most delicate - to a system of controls, according to the *Code of cultural heritage and landscape*, which we could define both preventive, as they precede the restoration, and *in progress*, i.e they can take place during the interventions themselves.

A first form of preventive control is indicated by art. 31 of the legislative decree 22 January 2004, n. 42 (*Voluntary conservation interventions*), which requires the restoration to be carried out only after the issuance of the ministerial authorization ("*The restoration and other conservation interventions on cultural heritage at the initiative of the owner, possessor or holder in any capacity are authorized according to art. 21*", paragraph 1), which is issued on the basis of a project (or, whenever sufficient, of the technical description of the intervention), presented by the applicant, and which can also provide explicit prescriptions for the operational procedures of the intervention (art. 21, *Interventions subdued to authorization*, paragraph 5).

A second kind of preventive control is indirectly ensured by art. 9-bis, *Professionals competent to carry out interventions on cultural heritage*, which provides that, with the exception of the already ruled operators' skills, operational interventions of preservation, protection and conservation of cultural heritage are entrusted to the responsibility and implementation of archaeologists, archivists, librarians, demoeanthropologists, physical anthropologists, restorers of cultural heritage and their collaborators, experts in diagnostics and science and technology applied to cultural and historical art heritage, with adequate training and professional experience, according to their respective skills.

With specific reference to the restoration, the following art. 29, *Conservation*, provides that the execution of maintenance and restoration interventions on movable cultural heritage assets and decorated surfaces of architectural cultural heritage assets shall be performed by the operators indicated as restores according to the norm: the qualification of restorer of cultural heritage assets can be achieved exclusively according to provisions of Legislative Decree n. 42/2004 (paragraph 9-bis)<sup>1</sup>.

Actually provisions (which we have referred

here) implement a form of preventive control through the introduction of an exclusivity entrusted to subjects for which the training course is traced in order to ensure their competence: indeed - always according to the provisions of the relevant legislation for the project and execution of works on architectural heritage - maintenance and restoration interventions on movable cultural heritage assets and decorated surfaces of architectural heritage assets must be carried out exclusively by those who are restorers of cultural heritage assets according to the relevant legislation (paragraph 6), whose competence profiles, together with those of other operators who carry out activities complementary to the restoration or other conservation activities of movable cultural heritage assets and decorated surfaces of architectural heritage assets, shall be identified by a specific ministerial decree adopted by agreement with the State-Regions Conference (paragraph 7).

Similarly, the *Code* has assigned to another ministerial decree (adopted in agreement with the Minister of University and Research) the definition of criteria and quality levels to which the teaching of restoration, accreditation methods, minimum organizational and functional requirements of the high education and study schools (created for this purpose) and of the other subjects accredited by the State, the procedures for supervising the performance of teaching activities and the final exam, as well as the characteristics of the teaching staff (paragraphs 8 and 9)<sup>2</sup> shall be adapted. Similarly, the training of professionals who carry out activities complementary to restoration or other conservation activities must also be ensured through courses which comply with criteria and quality levels defined by agreement in the State-Regions Conference (paragraph 10). The discipline of art. 29 is also referred to by Legislative Decree 18 April 2016, n. 50, *Code of public contracts*, in art. 146, *Qualification*, which requires, for public works, the operators to possess specific and adequate qualification requirements to ensure the protection of the assets subject to intervention (paragraph 1), thus permitting the use of the aforementioned works, for the qualification purpose, only from operator who actually carried them out (paragraph 2), and excluding the application of the "avvalimento" (a kind of pooling, availing) as defined in the Code of contracts (art. 146, paragraph 3). The following art. 147 provides that the management of the works, the technical support

for the activities of the responsible in charge of the administrative activity and the manager responsible for three-year planning, as well as the testing body, shall include a restorer qualified in accordance with the law (paragraph 6). The code refers to specific regulation in order to define the qualification requirements of the technical directors and executors of the works and the verification methods for the purpose of certification (art. 146, paragraph 4): as far as the Unified Regulation will be issued (according to art. 216, paragraph 27-*octies* of the *Code of public contracts*), currently the D.M. 22 August 2017, n. 154, *Regulations for public works contracts concerning cultural heritage assets protected according to Legislative Decree no. 42 of 2004*, provides the presence of restorers and restorers' collaborators in defined proportions in order to guarantee the organizational suitability of the companies (art. 8), the assignment to restorers of the technical direction (art. 13), the role, assigned to restorers, of verifier of the projects for the contracting authority (art. 21), the possibility for the restorers to carry out the feasibility (definitive and executive) project (art. 22, paragraph 1), the participation of the restorers inside the direction management of the works, technical support for the activities of the responsible in charge of the administrative activity and of the manager responsible for the three-year planning (art. 22, paragraph 2), the possibility that the restorer - for works concerning movable cultural assets, decorated surfaces of architectural assets and historicized materials of real estate of historical, artistic or archaeological interest, or archaeological excavations - plays the role of assistant with functions of operational director within the works management office (art. 22, paragraph 3), as well as the necessary presence of the restorer within the testing body (art. 24, paragraphs 2, 3 and 4).

This is a set of provisions, therefore - precisely in order to guarantee the quality of the restoration - assigns a fundamental role to the personnel who has the qualification of restorer in accordance with the law, and who is therefore presumed to be able to carry out qualitatively adequate interventions.

In progress control, indeed, is guaranteed by Legislative Decree n. 42/2004 according to ministerial supervisory powers (art. 18, *Supervision*, paragraph 1, "*The supervision of cultural assets, of the assets referred to in Article 12, paragraph 1, as well as of the areas subdued to indirect protection requirements, according to article 45, is under the responsibility of the Ministry*", and paragraph 2, "*On the assets referred to in article 12, paragraph 1, which belong to the regions and other territorial public bodies, the Ministry shall supervise also through forms of agreement and coordination with the regions themselves*") and inspection (art. 19, *Inspection*, paragraph 1, "*The supervisors may perform at any time, with alert of not less than five days, except in cases of extreme urgency, inspections aimed at ascertaining the existence and state of conservation or custody of cultural heritage assets*").

This control concerns above all the possibility for the superintendent to order the suspension of

interventions which started against the provisions of articles 20, 21, 25, 26 and 27 or carried out without compliance with the authorization: this possibility is also granted to him with regard to assets pointed in art. 10 which have not yet been verified according to art. 12, paragraph 2, or to the declaration referred to in art. 13 (art. 28, *Precautionary and preventive measures*).

This is a control that can also lead to changes in the prescriptions initially given, as happens if works don't start within five years from the issue of the authorization, in which case the superintendent can issue prescriptions or he can supplement or vary those already given "*in relation to changes in conservation techniques*" (art. 21, *Interventions subdued to authorization*, paragraph 5).

Furthermore, the Ministry, in the context of controls on the state of conservation of the assets, can provide the movable cultural assets to be transported and temporarily preserved in public institutions in order to guarantee their safety or ensure their conservation according to art. 29 (art. 43, *Forced Custody*), therefore also to perform a qualitatively adequate restoration intervention.

From a regulatory point of view, therefore, the quality of the restoration project - through the authorization system -, the quality of the operator who must perform it - through the mandatory qualifications of the restorers -, the possibility of the protection authority to issue prescriptions on the modality to perform the restoration and to counteract any intervention that differs from what is provided -, are ensured.

The regulatory framework is therefore complete. In fact, the *Code of Cultural Heritage* does not provide other provisions but refers, for the rest, to technical regulations.

#### **Lack of technical norm and its need.**

As for the technical norm, the art. 29, paragraph 5 provides the Ministry to define, together with the collaboration of the regions and with the collaboration of the competent universities and research institutes, "*guidelines, technical standards, criteria and models of intervention on the conservation of cultural heritage*". Therefore this is a kind of non-judicial but a technical standardization, in which the complex of knowledge arising from the repeated, consolidated practical experience of the experts in the field is expressed, in order to provide indications to operators who have to face a restoration intervention. These indications could not be included in the regulatory framework both because of their practical nature, and because it is appropriate that these indications remain as not-rigid and non-binding, in order to leave restorers a margin of choice which allows them to fit them in the best way to the practical cases which arise from time to time, with all their specific and unrepeatable characteristics.

Yet guidelines, technical standards, criteria and intervention models in the field of conservation required by this provision have not been issued<sup>3</sup> except in a minimal part and for limited cases, e.g. as in the case of the *Methodological and technical guidelines for reconstruction of the cultural heritage assets damaged by the earthquake of 24*

*August 2016* issued with Circular n. 53/2017 of the Directorate-General for archeology, fine arts and landscape and of the subsequent *Operational indications for the interventions of restoration and reconstruction of buildings of cultural interest supplemented by specific indications for religious buildings*.

A more analytical, systematic and complete provision of guidelines and good practices for the restoring is still missing: its definition is nevertheless fundamental in order to correctly guide the restoration activity and guarantee qualitatively adequate results - and it could also support both restorers and the authority of protection, with undeniable positive effects on the pursuit of the public interest in the conservation of cultural heritage.

This statement is supported by a plurality of reasons, both technical-operational and administrative.

As for the first aspect (the technical-operational one), the collaboration with universities and research institutes pointed by paragraph 5 of art. 29 would allow the Ministry to turn into norm some experimented and tested practices, which have consolidated over time and shared by the scientific community - these practices would become reference criteria, in order to provide a considerable methodological and technical support to restorers, and to guide them in the operational choices they are called to make. By this way, it would be possible to reduce the margin of error of the operator in making choices which are not always easy and it would be ensured that the project proposed or created by the technician corresponds to general solutions already approved by the scientific community. By this way, substantially, a further form of preventive control would be implemented, through the verification of the compliance of the proposed project with the provisions of the technical norms, but, at the same time, it should also be a further form of in-progress control, as it would be available an instrument of comparison between the choices made by the restorer - even facing unforeseen situations arisen during the intervention - and operational models provided by the guidelines.

Furthermore, the preparation of a technical, and not legal, framework would have the advantage of leaving the restorer his own autonomy, i.e. leaving him free, in the concrete case, to properly fit these guidelines which would remain indications - even punctual, but in any case not mandatory: the technical framework, in fact, should be a benchmark for the evaluation of the interventions, both those planned and those in progress, without forcing either the restorer or the protection authority to mandatory interventions. Therefore, interventions different from those pointed in the technical framework will always be possible, as long as they are adequately motivated by specific circumstances. This is an undoubtedly complex editorial work, which could however be performed in progressive steps of research, thus collecting at first information applicable to all types of intervention and gradually enriching them with further information differentiated according to the criteria which will be deemed as most appropriate, for example in relation to materials

or manufacturing techniques.

As for the administrative aspect, through the technical framework the Ministry could firstly issue and standardize both a list of the required documentation for each project, and the procedure to be followed in order to achieve the authorization issued by the Superintendency: the aim is to make the administrative management of the related procedures clear and homogeneous also if territorial context changes. Currently, in fact, not all the Superintendencies published indications on the matter, and in any case these indications may change from one Superintendency to another. The provision of official indications by the Ministry, therefore, could bring benefits both to the restorers, who would be guided in their relations with the administrative structure, and to the structure itself, which would analyze all the requests already supplied with greater documentary completeness and with uniform modalities, thus facilitating their task of verifying the correctness of the proposed projects.

We want to stress that this operational clarity would not be limited to facilitate the restorers and the Superintendency during the authorization process, but, on the one hand, but it would also benefit the quality of the procedural activity itself, as it would lead to an undoubted shortening of the times, to a positive administrative simplification and to a greater efficiency.

If the preparation of projects compliant with technical standards already constitutes a positive element for evaluating the project, the Ministry, furthermore, on this occasion, could try to include, in the related guidelines, a more precise indication of the evaluation criteria which Administration shall pursue with regard to the various indications proposed in the guidelines. In fact, if the administrative doctrine always pointed the predetermination of the evaluation criteria as a dutiful fulfillment when comparative evaluations<sup>4</sup> have to be performed, the preventive identification of criteria also in different procedural areas, such as those we deal with, would constitute an epochal step forward the transparency of the administrative action: predetermining the criteria means in fact to clarify and explains to the restorer - and through him to the owner who commissioned the works - which kind of evaluations will be made by the Administration, in order to orient the planning first and the works then .

Through this formalization, the reasons and criteria which guide the administrative action would be explained and cleared and the administration action itself would be fully understood, thus leaving that foggy halo in which it is sometimes wrapped: the predetermination of the criteria fulfills a precise function of transparency<sup>5</sup> and turns into the administrative level the constitutional principles of good performance and impartiality of administrative action (art. 97 of the Constitution). The transparency in turn is a general principle of the administrative procedure<sup>6</sup> - together with impartiality and publicity - according to art. 1 of l. 7 August 1990, n. 241, and represents in fact an undoubted canon of explanation and verification of the consistency of the choices made by the

Administration, and allows to fully understand the motivations and to reconstruct the logical process that led to a specific evaluation. The exercise of the administrative discretion, which belongs to the protection authority, will be more objective and, consequently, a more collaborative relationship with the private sector will be encouraged, with a consequent reduction of misunderstandings and even conflicts.

#### REFERENCES

- [1] Arena G. (1995). *Administrative transparency*, in *Enc. giur.*, XXXI *agg.*, Rome: Treccani.
- [2] Cerchia A. (2009), *The discipline of training and qualifying paths of operators of restoring. Critical aspects*, in *Aedon*, n. 3.
- [3] Chieppa R. (1994). *Transparency as a rule of public administration*, in *Dir. econ.*, 613 ss..
- [4] Del Mastro E. (2006). *The training in restoring*, in *Aedon*, n. 2.
- [5] Gandino A. (2009). *On the publicity of the tender sessions: reflections on the administrative transparency in the code of public contracts (and not only)*, in *Il Foro amm. TAR*, 1276.
- [6] Guccione M. (2004). *The conservation (art. 29)*, in *Aedon*, n. 1: Il Mulino.
- [7] Manganaro F. (2012). *The evolution of the principle of administrative transparency*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Naples: Editoriale Scientifica.
- [8] Franchini, 101 ff. Sandulli A. (1994). *The administrative procedure and transparency*, in *The Italian public administration* (edited by Cassese S. and Franchini C.), Bologna: Franchini, 101 ss..
- [9] Spasiano M.R. (2005). *Transparency and quality of administrative action*, in *Nuove Autonomie*, 6, Palermo: Ed. Scientifiche, 945 ss..
- [10] Sau A. (2011). *A step forward in the framework of the restorers' training: the Miur Decree 2 March 2011*, in *Aedon*, n. 2: Il Mulino.
- [11] Villamena S. (2006). *Art. 29*, in *Code of cultural heritage and landscape*, (edited by) M. A. Sandulli: Giuffrè, 2006, 281 ss..
- [12] Tarasco A. L. - Bon Valsassina C. (2006). *Art. 29 (Conservation)*, in *Commentary on the Code of cultural heritage and landscape* (edited by Tarasco A.L. e Leone G.): Cedam, 266-270.
- [13] Villata R. (1987). *The transparency of administrative action*, in *Dir. proc. Amm.*, Napoli: Ed. scientifiche italiane, 528.

#### NOTES

1. Guccione M. (2004). *The conservtion (art. 29)*, in *Aedon*, n. 1: Il Mulino; Villamena S., *Art. 29*, in *Code of cultural heritage and landscape*, (edited by) M. A. Sandulli: Giuffrè, 2006, 281 ss.; Tarasco A. L. - Bon Valsassina C. (2006), *Art. 29 (Conservation)*, in *Commentary on the Code of cultural heritage and landscape* (edited by Tarasco A.L. e Leone G.): Cedam, 266-270.
2. Sau A. (2011). *A step forward in the framework of the restorers' training: the Miur Decree 2 March 2011*, in *Aedon*, n. 2: Il Mulino. Sau A. (2011): Cerchia A. (2009), *The discipline of training and qualifying paths of operators of restoring. Critical aspects*, in *Aedon*, n. 3; Del Mastro E. (2006), *The training in restoring*, in *Aedon*, n. 2. Image of the Author
3. With D.M. 10 March 2017 a working group was set up for the formulation of the guidelines for planned conservation according to art. 29 in order to submit a proposal to the Minister until 30 June 2017, but the change of government led to the expiring of the working group, which was not reconstituted.
4. The jurisprudence in this sense is well established. Ex multis, among the most recent pronouncements, Cons. Stato, Sez. IV, 5 July 2018, n. 4745; Cons. Stato, Sez. III, 29 April 2019, n.

2775; Cons. Stato, Sez. V, 30 September 2020, n. 5743; Cons. Stato, Sez. III, 29 January 2021.

5. On the subject, in the broad doctrinal panorama: Villata R. (1987). *The transparency of administrative action*, in *Dir. proc. Amm.*, Napoli: Ed. scientifiche italiane, 528; Arena G. (1995). *Administrative transparency*, in *Enc. giur.*, XXXI *agg.*, Rome: Treccani; Sandulli A. (1994). *The administrative procedure and transparency*, in *The Italian public administration* (edited by Cassese S. and Franchini C.), Bologna: Franchini, 101 ff.; Chieppa R. (1994). *Transparency as a rule of public administration*, in *Dir. econ.*, 613 ff. ; Spasiano M.R. (2005). *Transparency and quality of administrative action*, in *Nuove Autonomie*, 6, Palermo: Ed. Scientifiche, 945 ff; Manganaro F. (2012). *The evolution of the principle of administrative transparency*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Naples: Editoriale Scientifica.
6. By comparing the EC and Italian frameworks, Gandino A. observed (*On the publicity of the tender sessions: reflections on the administrative transparency in the code of public contracts (and not only)*), in *Il Foro amm. TAR*, 2009, 1276) that transparency, in the EC Directives, appears as a predetermining of selective criteria for a correct award, "ensuring the control of the decision-making process of the administration, in an evolutionary path which, from the condition of potential knowability, to which the principle of publicity is pre-ordered, leads in a fluid way to real knowledge and understanding", while in our juridical framework transparency is the determining factor of all the tender-sessions and, moreover, of all the administrative procedures according to art. 1, l. 241/90. The conclusion is that "the scope of the aforementioned principles in national law is, therefore, quite different and incisive, also because they represent the projection of constitutional (and constitutive) canons of our own democratic State".

#### LA QUALITÀ DEGLI INTERVENTI SUI BENI CULTURALI: DALLA NORMA GIURIDICA ALLA NORMAZIONE TECNICA

##### Sommario

Norma giuridica e normazione tecnica rivestono entrambe un ruolo importante e complementare per garantire la qualità del restauro. Mentre la prima prevede controlli preventivi e controlli in itinere sugli interventi e, quindi, risulta sufficientemente completa, la seconda risulta ad oggi in gran parte mancante, nonostante la disciplina giuridica abbia previsto la necessità della sua emanazione. Un corpo di linee guida tecniche sarebbe infatti di supporto agli operatori e costituirebbe criterio di valutazione delle scelte che l'Amministrazione è chiamata ad assumere.

**Parole-chiave:** restauro, qualità, controlli, autorizzazione, trasparenza, discrezionalità, linee guida

##### Premessa. Norma giuridica e normazione tecnica, due lati della stessa medaglia

La qualità del restauro è un aspetto essenzialmente tecnico, la cui valutazione non può essere effettuata se non da coloro che, avendo una preparazione specifica in merito, sono in grado di valutare se un intervento possa dirsi realizzato a regola d'arte. Sarebbe tuttavia errato relegare la valutazione della qualità del restauro in un ambito affidato esclusivamente alla categoria dei restauratori, sia per il principio generale secondo cui occorre distinguere i ruoli di controllore e controllato, sia per rispetto delle competenze istituzionali dell'autorità di tutela, che nel nostro ordinamento - come noto - è costituita dal Ministero della cultura e dalle sue strutture periferiche, le Soprintendenze.

A ciò si aggiunga che, al fine di sottrarre la valutazione della qualità del restauro a un eccessivo tasso di soggettività e per tentare invece di conferirle un certo livello di oggettività, si rende necessario il rispetto di presupposti che la rendano verificabile, quindi in qualche modo ripetibile e condivisibile e, in ultima analisi, controllabile.

All'individuazione di tali presupposti possono certo contribuire i restauratori, ma non solo. È su questo piano che possono rivestire un ruolo importante sia la norma giuridica sia la normazione tecnica, entrambe con funzione di garanzia della correttezza delle scelte operative che competono ai restauratori, ed è per questo che occorre riflettere sul rapporto tra di esse.

### **Completezza della disciplina giuridica. Controlli preventivi e controlli in itinere.**

Quanto alla disciplina giuridica, a parere di chi scrive la normativa relativa al restauro si può considerare, allo stato, sufficientemente completa. In base a una consolidata tradizione giuridica, infatti, il nostro ordinamento ha subordinato tutti gli interventi conservativi, e quindi in primis il restauro - che costituisce tra tutti l'intervento conservativo per eccellenza, il più invasivo e, proprio per questo, anche il più delicato - a un regime di controlli, previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che potremmo definire sia preventivi, in quanto precedono l'intervento di restauro, sia in itinere, vale a dire che possono aver luogo nel corso degli interventi medesimi. Una prima forma di controllo preventivo è indicata dall'art. 31 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Interventi conservativi volontari), che impone di procedere al restauro solo dopo il rilascio dell'autorizzazione ministeriale ("Il restauro e gli altri interventi conservativi su beni culturali ad iniziativa del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo sono autorizzati ai sensi dell'art. 21", comma 1), che viene resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e che si può spingere anche a dare prescrizioni esplicite sulle modalità operative dell'intervento (art. 21, Interventi soggetti ad autorizzazione, comma 5).

Una seconda forma di controllo preventivo è indirettamente assicurata dall'art. 9-bis, Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali, il quale prevede che, fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali siano affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoetnoantropologi, antropologi fisici, restauratori di beni culturali e collaboratori restauratori di beni culturali, esperti di diagnostica e di scienze e tecnologia applicate ai beni culturali e storici dell'arte, in possesso di adeguata formazione ed esperienza professionale.

Con specifico riferimento al restauro, il successivo art. 29, Conservazione, prevede che l'esecuzione degli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici e agli effetti del possesso dei requisiti di qualificazione da parte dei soggetti esecutori di lavori di restauro, la qualifica di restauratore di beni culturali possa essere acquisita esclusivamente in applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 42/2004 (comma 9-bis)<sup>1</sup>. Anche le disposizioni qui richiamate realizzano, di fatto, una forma di controllo preventivo attraverso l'introduzione di un'esclusiva affidata a soggetti per i quali viene tracciato il percorso formativo al fine di assicurarne la competenza: infatti, fermo quanto disposto dalla normativa in materia di progettazione ed esecuzione di opere su beni architettonici, gli interventi di manutenzione e restauro su beni culturali mobili e superfici decorate di beni architettonici devono essere eseguiti in via esclusiva da coloro che sono restauratori di beni culturali ai sensi della normativa in materia (comma 6), i cui profili di

competenza, unitamente a quelli degli altri operatori che svolgono attività complementari al restauro o altre attività di conservazione dei beni culturali mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, sono rimessi all'individuazione da parte di apposito decreto ministeriale adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni (comma 7).

Analogamente il Codice ha demandato ad altro decreto ministeriale, adottato di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, la definizione di criteri e livelli di qualità cui si deve adeguare l'insegnamento del restauro, delle modalità di accreditamento, dei requisiti minimi organizzativi e di funzionamento delle scuole di alta formazione e di studio istituite allo scopo e degli altri soggetti accreditati presso lo Stato, delle modalità della vigilanza sullo svolgimento delle attività didattiche e dell'esame finale, nonché delle caratteristiche del corpo docente (commi 8 e 9)<sup>2</sup>.

. Parimenti, anche la formazione delle figure professionali che svolgono attività complementari al restauro o altre attività di conservazione deve essere assicurata mediante corsi che si adeguino a criteri e livelli di qualità definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-regioni (comma 10).

La disciplina dell'art. 29 viene richiamata anche dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici, all'art. 146, Qualificazione, allorché stabilisce per i lavori pubblici la necessità che gli operatori possiedano requisiti di qualificazione specifici e adeguati ad assicurare la tutela del bene oggetto di intervento (comma 1), consentendo l'utilizzazione dei suddetti lavori, per la qualificazione, unicamente dall'operatore che li ha effettivamente eseguiti (comma 2), ed escludendo l'applicazione l'istituto dell'avvalimento (comma 3).

Il successivo art. 147 prevede poi che la direzione dei lavori, il supporto tecnico alle attività del responsabile unico del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale, nonché l'organo di collaudo, comprendano un restauratore qualificato ai sensi di legge (comma 6).

A ciò si aggiunga il rinvio ad apposita regolamentazione al fine di stabilire i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica ai fini dell'attestazione (art. 146, comma 4): nelle more dell'emanazione del regolamento unico di cui all'art. 216, comma 27-octies del Codice dei contratti pubblici, attualmente il D.M. 22 agosto 2017, n. 154, Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004, prevede la presenza di restauratori e collaboratori restauratori in proporzioni predeterminate al fine di garantire l'idoneità organizzativa delle imprese (art. 8), l'affidamento a restauratori della direzione tecnica (art. 13), l'assunzione da parte dei restauratori del ruolo di verificatore dei progetti per la stazione appaltante (art. 21), la possibilità dei restauratori di svolgere la progettazione di fattibilità, definitiva ed esecutiva (art. 22, comma 1), la partecipazione dei restauratori alla direzione dei lavori, al supporto tecnico alle attività del responsabile unico del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale (art. 22, comma 2), la possibilità che il restauratore, per i lavori concernenti beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico artistico o archeologico, oppure scavi archeologici, ricopra il ruolo di assistente con funzioni di direttore operativo all'interno dell'ufficio di direzione dei lavori (art. 22, comma 3), nonché la necessaria presenza del restauratore all'interno dell'organo di collaudo (art. 24, commi 2, 3 e 4).

Un complesso di disposizioni, dunque, che proprio al fine di garantire la qualità del restauro, riservano un ruolo fondamentale al personale che abbia la qualifica di restauratore ai sensi di legge, e che quindi si presume essere in grado di svolgere interventi qualitativamente adeguati.

Il controllo in itinere, invece, è garantito dal d.lgs. n.

42/2004 in forza dei poteri ministeriali di vigilanza (art. 18, Vigilanza, comma 1, "La vigilanza sui beni culturali, sulle cose di cui all'articolo 12, comma 1, nonché sulle aree interessate da prescrizioni di tutela indiretta, ai sensi dell'articolo 45, compete al Ministero" e comma 2, "Sulle cose di cui all'articolo 12, comma 1, che appartengano alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, il Ministero provvede alla vigilanza anche mediante forme di intesa e di coordinamento con le regioni medesime") e ispezione (art. 19, Ispezione, comma 1, "I soprintendenti possono procedere in ogni tempo, con preavviso non inferiore a cinque giorni, fatti salvi i casi di estrema urgenza, ad ispezioni volte ad accertare l'esistenza e lo stato di conservazione o di custodia dei beni culturali"). Tale controllo si estrinseca innanzitutto nella possibilità per il soprintendente di ordinare la sospensione di interventi iniziati contro il disposto degli artt. 20, 21, 25, 26 e 27 ovvero condotti in difformità dall'autorizzazione, possibilità riconosciutagli anche nei confronti delle cose indicate nell'art. 10 che non siano state ancora oggetto della verifica di cui all'art. 12, comma 2, o della dichiarazione di cui all'art. 13 (art. 28, Misure cautelari e preventive).

Si tratta di un controllo che può anche portare a modificare le prescrizioni inizialmente impartite, come accade se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, nel qual caso il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date "in relazione al mutare delle tecniche di conservazione" (art. 21, Interventi soggetti ad autorizzazione, comma 5). Inoltre il Ministero, in sede di controlli sullo stato di conservazione dei beni, può far trasportare e temporaneamente custodire i beni culturali mobili in pubblici istituti al fine di garantirne la sicurezza o assicurarne la conservazione ai sensi dell'art. 29 (art. 43, Custodia coattiva), quindi anche per realizzare un intervento di restauro qualitativamente adeguato. Dal punto di vista normativo, dunque, sono assicurati sia la qualità del progetto di restauro, mediante il regime autorizzatorio, sia la qualità dell'operatore che deve realizzarlo, attraverso le obbligatorie qualifiche dei restauratori, sia la possibilità dell'autorità di tutela di dettare prescrizioni sulle modalità con cui realizzare il restauro e di contrastare eventuali interventi difformi da quanto prescritto.

Il quadro normativo, quanto a possibili previsioni, si presenta dunque completo. Ed infatti il Codice dei beni culturali non prevede altre disposizioni ma rinvia, per il resto, alla normazione tecnica.

### **Lacunosità della normazione tecnica e sua necessità.**

Per quanto riguarda la normazione tecnica, l'art. 29, comma 5 attribuisce al Ministero il compito di definire, anche con il concorso delle regioni e con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, "linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento in materia di conservazione dei beni culturali". Una normazione non giuridica, dunque, bensì tecnica, in cui venga espresso quel complesso di conoscenze derivanti dall'esperienza pratica, ripetuta, consolidata, degli esperti in materia, così da fornire indicazioni agli operatori che si trovano a dover affrontare un intervento di restauro. Indicazioni che non potrebbero essere inserite nella disciplina normativa sia per la loro natura pratica, sia in quanto risulta opportuno che esse rimangano "indicazioni" non vincolanti né rigide, in modo da lasciare ai restauratori un margine di scelta che consenta loro di adattarle nel modo migliore ai casi pratici che si presentano di volta in volta, con tutte le loro caratteristiche specifiche e irripetibili. Eppure le linee di indirizzo, le norme tecniche, i criteri e modelli di intervento in materia di conservazione prospettati da questa disposizione non sono stati previsti<sup>3</sup> se non in minima parte e per casi circoscritti, come nel caso delle Linee di indirizzo metodologiche e

tecniche per la ricostruzione del patrimonio culturale danneggiato dal sisma del 24 agosto 2016 e seguenti emanate con la Circolare n. 53/2017 della Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio e delle conseguenti Indicazioni operative per gli interventi di restauro e ricostruzione degli edifici di interesse culturale integrate da specifiche indicazioni per gli edifici di culto.

Una più analitica, sistematica e completa opera di predisposizione di indicazioni e buone prassi manca ancora: essa è tuttavia fondamentale al fine di orientare correttamente l'attività di restauro e garantire risultati qualitativamente adeguati e sarebbe di ausilio tanto ai restauratori, quanto all'autorità di tutela, con innegabili effetti positivi sul perseguimento dell'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio culturale.

Tale affermazione è sorretta da una pluralità di motivazioni, sia tecnico-operative sia amministrative. Quanto al primo aspetto, la collaborazione con università ed istituti di ricerca indicata dal comma 5 dell'art. 29 consentirebbe al Ministero di formalizzare prassi sperimentate, consolidate nel tempo e condivise da parte della comunità scientifica, che fungano da riferimento, così da fornire un supporto metodologico e tecnico notevole ai restauratori, orientandoli nelle scelte operative che sono chiamati a fare.

In tal modo si potrebbe ridurre il margine di errore che l'operatore può commettere nell'assunzione di scelte non sempre facili e si garantirebbe che quanto proposto o realizzato dal tecnico sia rispondente a soluzioni di massima già fornite dalla comunità scientifica.

Si attuerebbe così, in sostanza, un'ulteriore forma di controllo preventivo, attraverso la verifica della rispondenza del progetto prospettato a quanto previsto dalla normazione tecnica, ma al contempo anche un'ulteriore forma di controllo in itinere, in quanto si disporrebbe di uno strumento di confronto tra scelte operate dal restauratore – anche davanti a situazioni impreviste, emerse nel corso dell'intervento – e modelli operativi indicati dalle linee guida.

Inoltre, la predisposizione di una normazione tecnica, e non giuridica, avrebbe il pregio di non privare il restauratore della propria autonomia, lasciandolo libero, nel caso concreto, di declinare nel modo più adeguato quelle che rimarrebbero indicazioni, anche puntuali, ma comunque non cogenti: la normazione tecnica, infatti, assolverebbe alla funzione di termine di valutazione degli interventi, sia prospettati sia in corso di esecuzione, senza costringere a soluzioni obbligate né il restauratore, né l'autorità di tutela. Soluzioni differenti da quelle indicate nella normazione tecnica saranno sempre possibili, purché adeguatamente motivate da circostanze peculiari.

Si tratta di un lavoro redazionale indubbiamente complesso, che potrebbe tuttavia essere realizzato per stadi progressivi di approfondimento, cominciando con il raccogliere indicazioni applicabili a tutte le tipologie di intervento e arricchendole man mano con ulteriori indicazioni differenziate in base ai criteri che si riterranno più opportuni, ad esempio in relazione a materiali o tecniche realizzative.

Quanto all'aspetto amministrativo, attraverso la normazione tecnica il Ministero potrebbe innanzitutto ufficializzare e uniformare le indicazioni relative alla documentazione da produrre e alle modalità di presentazione di istanze ed autorizzazioni alla Soprintendenza, in modo da rendere chiara e omogenea la gestione amministrativa dei relativi procedimenti pur nel variare del contesto territoriale. Attualmente, infatti, non tutte le Soprintendenze hanno pubblicato indicazioni in merito, e comunque tali indicazioni possono mutare da una Soprintendenza all'altra. La previsione di indicazioni ufficiali da parte del Ministero, pertanto, potrebbe portare benefici sia ai restauratori, che verrebbero guidati nei loro rapporti con la struttura amministrativa, sia a quest'ultima, che si troverebbe davanti a istruttorie avviate con maggior completezza documentale e con modalità uniformi,

vedendo così facilitato il proprio compito di verifica della correttezza degli interventi proposti.

Tale chiarezza operativa, è opportuno sottolinearlo, non si limiterebbe a facilitare gli adempimenti dei restauratori, da una parte, e dell'autorità di tutela, dall'altra, ma gioverebbe anche alla qualità dell'attività procedimentale in sé, in quanto porterebbe a un'indubbia abbreviazione dei tempi di istruttoria e a una positiva semplificazione amministrativa.

Inoltre il Ministero, andando oltre il fatto che già la predisposizione di progetti conformi alla normazione tecnica costituisce elemento positivo di valutazione degli interventi, potrebbe nell'occasione tentare di inserire all'interno delle linee guida in oggetto anche una più puntuale indicazione dei criteri di valutazione che l'Amministrazione ritiene opportuno applicare con riguardo alle diverse soluzioni prospettate nelle linee guida.

Se infatti la dottrina amministrativa indica da sempre nella predeterminazione dei criteri di valutazione un adempimento doveroso laddove siano da compiere valutazioni comparative<sup>4</sup>, l'individuazione preventiva di criteri anche in ambiti procedurali diversi, quale quello che ci occupa, costituirebbe un passo avanti epocale di cui si gioverebbe innanzitutto la trasparenza dell'azione amministrativa: predeterminare i criteri significa infatti far comprendere al restauratore, e attraverso di esso al proprietario committente dell'intervento, quali valutazioni verranno fatte dall'Amministrazione, così da orientarne la progettualità prima e l'operato poi. Attraverso questa formalizzazione verrebbero dispiegati motivazioni e criteri che guidano l'azione amministrativa e quest'ultima verrebbe improntata a una piena conoscibilità, uscendo da quell'aurea nebulosa in cui talvolta risulta avvolta: la predeterminazione dei criteri, assolvendo ad una precisa funzione di trasparenza<sup>5</sup>, a sua volta traduzione sul piano amministrativo dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), e richiamata altresì come principio generale del procedimento amministrativo<sup>6</sup> – accanto all'imparzialità e alla pubblicità – dall'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, rappresenta infatti un indubbio canone di esplicazione e di verifica della coerenza della scelte operate dall'Amministrazione, che consente di comprenderne appieno i motivi e di ricostruire l'iter logico che ha condotto a una determinata valutazione.

Ne risulterà maggiormente obbiettivo l'esercizio della discrezionalità amministrativa che compete all'autorità di tutela e, di riflesso, verrà incentivato un rapporto più collaborativo con il privato, con conseguente riduzione delle occasioni di incomprensione e, finanche, di conflitto.

#### NOTES

1. Guccione M. (2004). *La conservazione (art. 29)*, in Aedon, n. 1: Il Mulino; Villamena S., *Art. 29*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. A. Sandulli: Giuffrè, 2006, 281 ss.; Tarasco A. L. - Bon Valsassina C. (2006), *Art. 29 (Conservazione)*, in *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio* (a cura di Tarasco A.L. e Leone G.): Cedam, 266-270.
2. Sau A. (2011). *Un passo in avanti nella disciplina della formazione dei restauratori: il decreto del Miur 2 marzo 2011*, in Aedon, n. 2: Cerchia A. (2009), *La disciplina dei percorsi di formazione e di qualificazione degli operatori del restauro. Profili critici*, in Aedon, n. 3; Del Mastro E. (2006), *La formazione nel restauro*, in Aedon, n. 2.
3. Con D.M. 10 marzo 2017 era stato costituito un gruppo di lavoro per la formulazione delle linee guida per la conservazione programmata ex art. 29 con il compito di presentare una proposta al Ministro entro il 30 giugno 2017, ma l'avvicendamento di governo ha comportato la decadenza della nomina del gruppo di lavoro, che non risulta essere stato più ricostituito.
4. La giurisprudenza in tal senso è consolidata. *Ex multis*, tra le pronunce più recenti, Cons. Stato, Sez. IV, 5 luglio 2018, n. 4745; Cons. Stato, Sez. III, 29 aprile 2019, n. 2775; Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2020, n. 5743; Cons. Stato, Sez. III, 29 gennaio 2021.
5. Sul tema, nell'ampio panorama dottrinale: Villata R. (1987). *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir.*

*proc. Amm.*, Napoli: Ed. scientifiche italiane, 528; Arena G. (1995). *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI agg., Roma: Treccani; Sandulli A. (1994). *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in *L'amministrazione pubblica italiana* (a cura di Cassese S. e Franchini C.), Bologna: Franchini, 101 ss.; Chieppa R. (1994). *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 613 ss.; Spasiano M.R. (2005). *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, 6, Palermo: Ed. Scientifiche, 945 ss.; Manganaro F. (2012). *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli: Editoriale Scientifica.

6. Osserva giustamente, confrontando la disciplina comunitaria e quella interna, Gandino A., *Sulla pubblicità delle sedute di gara: riflessioni a margine della trasparenza amministrativa nel codice dei contratti pubblici (e non solo)*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 1276, che la trasparenza, nelle direttive comunitarie sugli appalti, appare come predeterminazione di criteri selettivi per una corretta aggiudicazione, "garantendo il controllo del processo decisionale dell'amministrazione, in un percorso evolutivo che dallo stato di conoscibilità potenziale, cui è preordinato il principio di pubblicità, conduce in maniera fluida alla conoscenza vera e propria ed alla comprensione", mentre nel nostro ordinamento la trasparenza è criterio ordinatore di tutto il procedimento di evidenza pubblica e, per di più, di tutti i procedimenti amministrativi ex art. 1, l. 241/90. La conclusione è che "la portata dei suddetti principi nel diritto interno è, pertanto, ben diversa ed incisiva, anche per il fatto che essi rappresentano la proiezione di canoni costituzionali (e costitutivi) del nostro stesso Stato democratico".