



Restauro dell'architettura. Per un progetto di qualità

Coordinamento di Stefano Della Torre e Valentina Russo

2. Il concetto di qualità e il tema della programmazione

a cura di Stefano Della Torre

Restauro dell'architettura. Per un progetto di qualità

Coordinamento di Stefano Della Torre e Valentina Russo

Apparati e Documento di indirizzo per la qualità dei progetti di restauro dell'architettura, ad esito del III Convegno della SIRA Società Italiana per il Restauro dell'Architettura "Restauro dell'architettura. Per un progetto di qualità", Napoli, 15-16 Giugno 2023

1. *Finalità e ambito di applicazione*, a cura di Maria Teresa Campisi e Sara Di Resta
2. *Il concetto di qualità e il tema della programmazione*, a cura di Stefano Della Torre
3. *Conoscenza per il progetto*, a cura di Pietro Matracchi e Antonio Pugliano
4. *Indirizzi di metodo*, a cura di Marina Docci
5. *Conservazione, prevenzione e fruizione*, a cura di Eva Coisson
6. *Integrazione, accessibilità e valorizzazione*, a cura di Caterina Giannattasio
7. *Metodologie digitali per la gestione degli interventi*, a cura di Stefano Della Torre

Comitato scientifico:

Consiglio direttivo 2021-2023 della SIRA Società Italiana per il Restauro dell'Architettura

Stefano Della Torre, Presidente

Valentina Russo, Vicepresidente

Maria Teresa Campisi, Segretario

Eva Coisson

Sara Di Resta

Marina Docci

Caterina Giannattasio

Pietro Matracchi

Antonio Pugliano

Coordinamento redazionale: Stefania Pollone, Lia Romano, Luigi Veronese, Mariarosaria Villani

Redazione: Luigi Cappelli, Antonio Festa, Stefano Guadagno, Sara Iaccarino, Damiana Treccozi, Giuliana Vinciguerra, Elena Vitagliano

Elaborazione grafica del logo e della copertina: Luigi Cappelli

© SIRA Società Italiana per il Restauro dell'Architettura

Il presente lavoro è liberamente accessibile, può essere consultato e riprodotto su supporto cartaceo o elettronico con la riserva che l'uso sia strettamente personale, sia scientifico che didattico, escludendo qualsiasi uso di tipo commerciale.

ISBN 979-88-5491-462-8

eISBN 979-88-5491-463-5

Roma 2023, Edizioni Quasar di S. Tognon srl

via Ajaccio 43, I-00198 Roma

tel. 0685358444, fax. 0685833591

www.edizioniquasar.it – e-mail: qn@edizioniquasar.it

Elenco degli autori in ordine alfabetico

Simonetta ACACIA
Dottoranda di ricerca
Università degli Studi di Genova
Dipartimento di lingue e culture moderne
simonetta.acacia@edu.unige.it

Giovanna ACAMPA
Professore Associato
Università degli Studi di Enna “Kore”
Dipartimento di Ingegneria e Architettura
giovanna.acampa@unikore.it

Marta ACIERNO
Professore Associato
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro
dell'Architettura
marta.acierno@uniroma1.it

Greta ACUTO
Funzionario Restauratore
Ente di Gestione dei Sacri Monti
greta.acuto@virgilio.it

Alessio ALTADONNA
Ricercatore
Università degli Studi di Messina
Dipartimento di Ingegneria
aaltadonna@unime.it

Raffaele AMORE
Ricercatore
Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
raffaele.amore@unina.it

Cecilia ANTONINI LANARI
Dottoranda di ricerca
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro
dell'Architettura
cecilia.antoninilanari@uniroma1.it

Claudia AVETA
Ricercatore
Università di Pisa
Dipartimento di Ingegneria dell'Energia, dei
Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni
claudia.aveta@unipi.it

Laura BARATIN
Professore Ordinario
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Scuola di Conservazione e Restauro
Dipartimento di Scienze Pure e Applicate
laura.baratin@uniurb.it

Stefano BARBÒ
Architetto, Specialista in Beni Architettonici e
del Paesaggio
arch.stefano.barbo@gmail.com

Zaira BARONE
Professore Associato
Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
zaira.barone@unipa.it

Carla BARTOLOMUCCI
Professore Associato
Università degli Studi dell'Aquila
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-
Architettura e Ambientale
carla.bartolomucci@univaq.it

Paola BASSANI
Docente a contratto
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
paola.bassani1@polimi.it

Giovanna BATTISTA
Funzionario Architetto
Ministero della Cultura
Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e
Paesaggio per le provincie di Verona, Rovigo e
Vicenza
giovanna.battista-01@cultura.gov.it

Calogero BELLANCA
Professore Associato
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro
dell'Architettura
calogero.bellanca@uniroma1.it

Michela BENENTE
Professore Aggregato
Politecnico di Torino
Dipartimento di Architettura e Design
michela.benente@polito.it

Andrea PANE
Professore Ordinario
Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
andrea.pane@unina.it

MARIA PARENTE
Dottoranda di ricerca
Università degli Studi di Parma
Dipartimento di Ingegneria e Architettura
maria.parente1@unipr.it

Maria Adelaide PARISI
Professore Associato
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle
Costruzioni e Ambiente Costruito
maria.parisi@polimi.it

Ilaria PECORARO
Docente a contratto
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro
dell'Architettura
ilaria.pecoraro@uniroma1.it

Piero PELIZZARO
Agenzia del Demanio
Struttura per la Progettazione – Officina per la
Rigenerazione dell'Immobilabile Pubblico
piero.pelizzaro@agenziademanio.it

Emanuele PENNESTRÌ
Dottore in Scienze dell'Architettura
Università Mediterranea degli Studi di Reggio
Calabria
Dipartimento Patrimonio, Architettura,
Urbanistica
pennestri.emanuele@gmail.com

Anna Maria PENTIMALLI BISCARETTI DI RUFFIA
Dottoranda di ricerca
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle
Costruzioni e Ambiente Costruito
annamaria.pentimalli@polimi.it

Fabio PERON
Professore Ordinario
Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
fperon@iuav.it

Gianfranco PERTOT
Professore Associato
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
gianfranco.pertot@polimi.it

Serena PESENTI
Professore Associato
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
serena.pesenti@polimi.it

Anna Laura PETRACCI
Dottoranda di ricerca
Università degli Studi di Firenze
Dipartimento di Architettura
annalaura.petracci@unifi.it

Enrica PETRUCCI
Professore Associato
Università di Camerino
Scuola di Ateneo di Architettura e Design
enrica.petrucchi@unicam.it

Renata PICONE
Professore Ordinario
Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
renata.picone@unina.it

Alessandra PILI
Architetto, Specialista in Beni Architettonici e
del Paesaggio
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle
Costruzioni e Ambiente Costruito
alessandra.pili@polimi.it

Elisa PILIA
Ricercatore
Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale
e Architettura
elisa.pilia@unica.it

Gianluca PINTUS
Dottorando di ricerca
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Scienze dell'Antichità
gianluca.pintus@uniroma1.it

Valentina PINTUS
Ricercatore
Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale
e Architettura
valentinapintus@unica.it

Maria Serena PIRISINO
Architetto, PhD, Specialista in Beni
Architettonici e del Paesaggio
Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale
e Architettura
mariaserenapirisino@gmail.com

Francesco PISANI
Architetto, PhD
Università degli Studi di Firenze
Dipartimento di Architettura
francesco.pisani@unifi.it

Sonia PISTIDDA
Professore Associato
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
sonia.pistidda@polimi.it

Daniela PITTALUGA
Professore Associato
Università degli Studi di Genova
Dipartimento Architettura e Design
daniela.pittaluga@unige.it

Rolando PIZZOLI
Architetto, libero professionista
arch_rolando.pizzoli@libero.it

Stefania POLLONE
Ricercatore
Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
stefania.pollone2@unina.it

Martina PORCU
Dottoranda di ricerca
Università di Cagliari
Facoltà di Ingegneria e Architettura
martinaporcu1983@gmail.com

Paola PORRETTA
Professore Associato
Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura
paola.porretta@uniroma3.it

Elena POZZI
Funzionario Architetto
Ministero della Cultura
Gallerie degli Uffizi di Firenze
elena.pozzi@cultura.gov.it

Valeria PRACCHI
Professore Ordinario
Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle
Costruzioni e Ambiente Costruito
valeria.pracchi@polimi.it

Corrado PRANDI
Ingegnere
Coordinatore del Gruppo di Lavoro ISI
"Borghi Storici"
ingprandi@gmail.com

Renata PRESCIA
Professore Ordinario
Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
renata.prescia@unipa.it

Marco PRETELLI
Professore Ordinario
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
marco.pretelli@unibo.it

Giulia PROTO
Assegnista di ricerca
Scuola Superiore Meridionale
g.proto@ssmeridionale.it

Antonio PUGLIANO
Professore Ordinario
Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura
antonio.pugliano@uniroma3.it

Giuseppina PUGLIANO
Professore Associato
Università degli Studi di Napoli Parthenope
Dipartimento di Ingegneria
giuseppina.pugliano@uniparthenope.it

Maria Giovanna PUTZU
Ricercatore
Università di Camerino
Scuola di Ateneo di Architettura e Design
mariagiovanna.putzu@unicam.it

Pasquale RAFFA
Architetto, libero professionista
info@pasqualeraffa.com

Annamaria RAGOSTA
Dottoranda di ricerca
Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
annamaria.ragosta2@unina.it

Indice

Stefano Della Torre <i>Il concetto di qualità e il tema della programmazione</i>	337
Marta Acierno, Maurizio Caperna <i>Programmazione e progettazione per il patrimonio culturale nell'attuale assetto normativo</i>	343
Bruno Billeci <i>Opere pubbliche, archeologia e progetto. Una complessa ed inevitabile intersezione</i>	350
Cristina Boniotti <i>Lo studio di fattibilità per il riuso e la gestione del patrimonio architettonico pubblico: Castel Masegra a Sondrio</i>	358
Donatella Rita Fiorino <i>Tra qualità e compromesso. Il 'valore' della compatibilità d'uso</i>	365
Greta Acuto, Michela Cardinali, Laura Fornara, Francesco Novelli <i>Gestione della conoscenza e monitoraggio delle trasformazioni nei processi di conservazione programmata del patrimonio architettonico religioso nel progetto Chiese del centro storico di Torino. ChiesTO</i>	375
Chiara Mariotti, Paola Ruggieri, Elena Pozzi, Teresa Salvatici, Irene Centauro, Alessandro Ceppetelli, Carlo Alberto Garzonio <i>Governare l'emergenza progettando la cura, tra conservazione materiale e fruizione in sicurezza. Approcci predittivi per Palazzo Pitti a Firenze</i>	383
Monica Naretto <i>La cultura della conservazione programmata: opportunità e strategie per piccole comunità</i>	392
Eleonora Melandri <i>Conservazione programmata e monitoraggio nell'area archeologica di Santa Croce (Ravenna)</i>	400
Maria Antonietta De Vivo, Tiziano Dalla Mora, Massimiliano Scarpa, Fabio Peron <i>Conservazione preventiva e programmata del patrimonio culturale: orientarsi nel labirinto normativo per una prassi operativa di qualità</i>	408
Alessandra Cattaneo, Marco Pretelli, Laura Baratin <i>Il piano di conservazione e valorizzazione dei palazzi storici dell'Ateneo di Urbino. Alcune riflessioni sulla nuova visione programmatica adottata per coniugare complessità e qualità nel progetto di restauro</i>	416
Paolo Giordano, Corrado Castagnaro, Domenico Crispino, Gianluca Pintus, Adriana Trematerra <i>Per un contemporaneo restauro dei monumenti e dei paesaggi urbani. I 'valori ambientali' della Napoli sette-ottocentesca orientale</i>	424

Carlo Schiesaro <i>Linee guida e piani di gestione per i giardini e parchi storici: suggerimenti dall'esperienza inglese</i>	432
Irene Ruiz Bazán <i>Anticipare l'imprevedibile? L'elaborazione strategica del budget nel progetto di restauro. Esperienze di cantiere</i>	438
Giovanna Acampa, Maria Teresa Campisi <i>Lavorazioni e prezzi nel progetto di restauro Tipizzazione, specificità, sostenibilità</i>	445
Fabrizio De Cesaris <i>Evoluzione dei ruoli e dei processi progettuali con il recente codice sugli appalti, procedure e qualità</i>	452
Stefano Della Torre, Laura Daglio, Cristina Boniotti, Francesco Vitola, Cristiano Clementi <i>Dal cantiere pilota al progetto esecutivo per stralci, all'appalto modulare: l'uso virtuoso della normativa</i>	459
Carlotta Coccoli, Stefano Barbò <i>Il cantiere-pilota come scelta di metodo nel restauro delle 'mura venete' di Rovato</i>	466
Valeria Pracchi, Gianfranco Pertot <i>La parabola vincente dell'appalto integrato: introdotto, interdetto, riproposto e ora parte del nuovo Codice degli appalti pubblici</i>	475
Donatella Fiorani <i>Qualità come quantità? Considerazioni alla luce di alcune esperienze di verifica preventiva della progettazione nel campo del restauro</i>	483
Andrea Ugolini <i>Progetto e gestione del cantiere nel restauro archeologico: la domus sotto le Logge e il balneum del Parco archeologico di Populonia-Baratti</i>	489
Rita Vecchiattini <i>Quando conservare non è possibile: l'istituzione del 'debito di conoscenza'</i>	497

Valeria Pracchi, Gianfranco Pertot

La parabola vincente dell'appalto integrato: introdotto, interdetto, riproposto e ora parte del nuovo Codice degli appalti pubblici

Abstract

Integrated contract is a legal institution that allows you to contract not only the execution of the works but also, at the same time, their executive planning. It is an 'instrument' considered capable of accelerating the timing of the construction of public works, despite having in the past given rise to illicit behavior such as to benefit companies rather than the needs of the community. If behavioral responsibilities cannot be attributed to it, what can be done is to evaluate in which areas the integrated contract is suitable for achieving the pre-established objectives (certainty of times and quality of the works) and if, without meaning to, it facilitates unethical actions.

The text examines the issue of its reintroduction, as foreseen by the new Public Contracts Code (2023), in the specific sector of the restoration of architectural heritage, a return which has raised consensus and doubts.

Parole chiave

appalto integrato, programmazione, beni culturali, progetto di restauro
integrated contract, planning, cultural heritage, preservation project

Introduzione

Con riferimento al documento prodotto dalla SIRA (Società Italiana per il Restauro dell'Architettura)¹ in cui si affronta il tema della qualità del progetto entro il quadro giuridico amministrativo attuale, si vuole qui approfondire il tema dell'appalto integrato nello specifico settore del restauro dei beni architettonici, il cui ritorno nel nuovo codice ha sollevato consensi e perplessità. Va subito anticipato che non vi sono in letteratura studi specifici capaci di portare dati sull'efficacia dello strumento², mentre ne esistono in riferimento all'andamento delle opere pubbliche appaltate sulla base del progetto esecutivo³.

Cronistoria dell'appalto integrato

Nel 1994 la legge 109 (cosiddetta 'Merloni', dal nome dell'allora ministro per i LL.PP.) introdusse la possibilità, per le amministrazioni pubbliche, di appaltare non solo l'esecuzione delle opere ma anche, contestualmente, la loro progettazione esecutiva, pur soltanto in condizioni particolari: entrava così nell'ordinamento legislativo l'appalto integrato. L'eccezionalità del ricorso a questo strumento venne poi gradualmente rimossa (L. 443/2001, L. 166/2002 e D.Lgs. 163/2006 – *Codice dei contratti pubblici*) fino ad allinearsi alle direttive comunitarie con il *Regolamento di esecuzione e attuazione* del Codice, promulgato con il D.P.R. 207/2010. Tale procedura consentiva all'ente pubblico di velocizzare l'appalto, contando però sulla possibilità di definirne e controllarne comunque il livello qualitativo e dei costi dal momento

1 <https://sira-restauroarchitettonico.it/documento-di-indirizzo-per-la-qualita-dei-progetti-di-restauro-dellarchitettura> [15/10/2023].

2 RANGONE 2007.

3 La Banca d'Italia ha pubblicato nel dicembre 2019 uno studio sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia da cui è però escluso, relativamente alle procedure di appalto, quello integrato. La durata media della realizzazione di un'opera è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di un importo mediano di 300.000 euro, e sale a quasi 11 anni per le opere il cui valore supera i 5 milioni di euro. La sola fase di progettazione ha una durata di poco più di 2 anni (circa il 40 per cento della durata complessiva); se ne impiegano quasi altrettanti per l'esecuzione e messa in opera dell'intervento; l'affidamento dei lavori richiede circa 6 mesi.

che l'appalto si svolgeva sulla base della progettazione definitiva, da portare al livello esecutivo (per definizione del *Regolamento di attuazione* della legge 'Merloni' – D.P.R. 554/1999 – ribadito dal nuovo Regolamento di cui al D.P.R. 207/2010), che ne costituiva solamente la rigorosa 'ingegnerizzazione', senza modifiche che non fossero vantaggiose per la committenza, e senza aumenti di costo.

Si arrivò poi, con il Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016, ad espungere l'appalto integrato dalle procedure di affidamento. Per effetto del D.L. 32/2019 convertito in L. 55/2019 ('sblocca cantieri', art. 1, comma 1 lett. b) e successive proroghe, il divieto di appalto integrato venne sospeso fino al 31 dicembre 2020, termine poi prorogato al 31 dicembre 2021 dalla legge 'semplificazione' (art. 8 comma 7, L. 120/2020). Il decreto 'semplificazione-bis', convertito in L. 208/2021 (art. 52 comma 1 lett. a) ha ulteriormente differito il termine ultimo di sospensione al 30 giugno 2023, ammettendo la sola possibilità dell'appalto integrato derogante esclusivamente per interventi PNRR, PNC, UE. Gli articoli delle testate giornalistiche più importanti (come il Sole 24 Ore) riportavano in quei giorni la notizia che il testo del Consiglio di Stato che limitava lo strumento giuridico agli 'appalti di lavori complessi' e ad opere di importo superiore a una soglia da stabilire, era stato modificato all'ultimo, consentendone l'uso in modo più sostanziale.

Questo 'apparire' e 'scompare' è già di per sé segno di una difficoltà nel comprenderne efficacia e validità. Per usare le parole di un testo recente, l'appalto integrato è "strumento risolutivo di cronicità del sistema o facilitatore per comportamenti opportunistici?"⁴.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici

Il nuovo codice (D.Lgs. 36/2023), entrato in vigore il 1° luglio 2023, rinnova la possibilità dell'Ente pubblico di ricorrere all'appalto integrato (con esclusione della sola manutenzione ordinaria), in seguito a determina a contrarre, con la significativa introduzione del Piano di Fattibilità Tecnica ed Economica (PFTE) in sostituzione dei livelli preliminare e definitivo della progettazione⁵.

Per comprendere le intenzioni e le traiettorie che il nuovo codice traccia, il documento va comparato rispetto ai precedenti. In senso generale lo spostamento più marcato che si evidenzia è l'accento posto sulla programmazione, meno verso la progettazione, oltre ovviamente al *focus* sulla fase di realizzazione. Si assume infatti che la qualità di un progetto non possa che essere data dalla corretta concatenazione delle tre fasi: programmazione, progettazione ed esecuzione.

La stazione appaltante ha il compito di programmare e prefigurare (attraverso il Quadro Esigenziale - QE, il Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali - DFAP e il Documento di Indirizzo alla Progettazione - DIP), di redigere o far redigere il Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica (PFTE) ed il Progetto Esecutivo⁶ e di valutarne gli esiti in relazione alla fase programmatica e alle richieste ivi espresse.

Il ruolo 'rafforzato' attribuito alla programmazione risulta evidente se si raffrontano i contenuti richiesti in quel che un tempo si chiamava Documento Preliminare alla Progettazione, ora DIP⁷. È dunque entro questa condizione (non rivoluzionata, ma rivista) che va valutato l'uso dell'appalto integrato (e delle altre forme di appalto). A monte vi è il DFAP, redatto nel rispetto dei contenuti del Quadro Esigenziale, e prodromico alla redazione del DIP. Esso analizza le possibili soluzioni progettuali, dall'ipotesi di non realizzazione dell'intervento, alle alternative di tracciato per le infrastrutture, all'alternativa tra la realizzazione di una nuova costruzione e il recupero di un edificio esistente, o

4 Cozzio 2021, p. 35.

5 Va ricordato che l'istituzione dei tre livelli di progettazione avvenne sempre con la cosiddetta legge Merloni, la stessa che introdusse l'appalto integrato: prima si avevano il progetto di massima e il progetto esecutivo.

6 I due livelli costituiscono una suddivisione di contenuti progettuali che sono sviluppati progressivamente nell'ambito di un processo unitario senza soluzione di continuità, al fine di assicurare la coerenza della progettazione ai diversi livelli di elaborazione e la rispondenza al quadro esigenziale e al documento di indirizzo alla progettazione.

7 CATALANO, PRACCHI 2012.

il riutilizzo di aree dismesse, urbanizzate o degradate. Il DFAP può analizzare anche le soluzioni tecniche, economiche e finanziarie dell'opera da realizzare ed evidenziare le principali incidenze delle alternative analizzate sul contesto territoriale, ambientale, paesaggistico, culturale e archeologico, nonché, per gli interventi sulle opere esistenti, sulle caratteristiche storiche, architettoniche e tecniche. A tal fine è prevista la possibilità di effettuare indagini preliminari.

Il Documento di indirizzo alla progettazione (DIP), da redigere in coerenza con il Quadro esigenziale e con la soluzione individuata nel DFAP, indica, in rapporto alla dimensione, alla specifica tipologia e alla categoria dell'intervento da realizzare, le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione. Il DIP è redatto e approvato prima dell'affidamento del Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica, sia in caso di progettazione interna, che di progettazione esterna alla stazione appaltante.

Il PFTE assume questo quadro che potrà talvolta essere di scarsissima portata o invece ricco di documentazione e finanche di indagini preliminari già svolte. Questa alea è impossibile da definire, pur essendo chiaro che il codice spinge la Pubblica Amministrazione ad una assunzione di responsabilità nella direzione di una capacità programmatoria che è, ad oggi, estremamente carente⁸. Tanto più sarà organizzata e ricca di documentazione e di valutazioni ponderate la fase programmatoria, tanto più saranno facilitati il compito del progettista e la verifica di congruenza tra i desiderata e le soluzioni tecniche possibili.

Descritta la cornice generale dell'architettura codicistica da cui muove la progettazione, lo specifico dettaglio del suo funzionamento viene ora sintetizzato con riferimento al comparto del patrimonio architettonico.

L'appalto integrato nei contratti pubblici per opere architettoniche 'tutelate'

A premessa, va qui ricordato il precedente importante dell'emanazione nel 2017 del D.M. n. 154, ad opera dell'allora Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, intitolato *Regolamento sugli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004*, di cui al D.Lgs. n. 50 del 2016. Il testo elenca i contenuti dei livelli progettuali (progetto di fattibilità tecnica ed economica, scheda tecnica, progetto definitivo e progetto esecutivo) ed è quasi identicamente ripreso nell'allegato II-18 (*Qualificazione dei soggetti, progettazione e collaudo nel settore dei beni culturali*) del nuovo codice. Anche nel Regolamento MIBACT la progettazione esecutiva poteva essere omessa nel caso in cui lo stato di conservazione del bene non consentisse l'esecuzione di analisi e rilievi esaustivi o comunque presentasse soluzioni determinabili solo in corso d'opera; nella specie l'affidamento dei lavori avveniva sulla base del progetto definitivo. Il nuovo codice consente che l'appalto integrato sia "eccezionalmente disposto sulla base del PFTE".

Si potrebbe logicamente dedurre che, se prima l'appalto era affidato in base al definitivo e ora al PFTE, quest'ultimo debba essere nei due testi normativi organizzato diversamente, ed invece così non è. L'unica differenza è proprio la specifica sull'appalto integrato che nel nuovo codice recita (art. 12, comma 3):

"L'affidamento dei lavori riguardanti i beni culturali è disposto, di regola, sulla base del progetto esecutivo. Il RUP, nella fase di progettazione di fattibilità, valuta motivatamente, esclusivamente sulla base della natura e delle caratteristiche del bene e dell'intervento conservativo, l'eventuale possibilità di porre a base di gara il progetto di fattibilità tecnico-economica, oppure di ridurre i contenuti della progettazione esecutiva, salvaguardandone la qualità",

mentre nel precedente, sempre al comma 3 dell'articolo *Progetto di fattibilità tecnica ed economica* si indicava: "Il PFTE comporta indagini e ricerche volte ad acquisire gli elementi idonei e necessari

⁸ A seguito della redazione del PFTE, il DIP può essere aggiornato in relazione alla definizione delle scelte funzionali e tecnico-costruttive adottate, anche riguardo ai requisiti prestazionali di progetto.

per le scelte dei tipi e dei metodi di intervento da approfondire nel progetto definitivo, nonché per la stima del costo dell'intervento medesimo". Nel decreto del MIBACT seguiva la precisazione del ruolo del Progetto definitivo (art. 17) che, redatto sulla base delle indicazioni del PFTE approvato, aveva lo scopo di studiare il bene con riferimento all'intero complesso e al contesto ambientale in cui è inserito; approfondire gli apporti disciplinari necessari e definire i collegamenti interdisciplinari; definire in modo compiuto le tecniche, le tecnologie di intervento, i materiali riguardanti le singole parti del complesso; prescrivere le modalità esecutive delle operazioni tecniche; definire gli indirizzi culturali e le compatibilità fra progetto e funzione attribuita al bene attraverso una conoscenza compiuta dello stato di fatto; configurare nel complesso un giudizio generale volto ad individuare le priorità, i tipi e i metodi di intervento con particolare riguardo all'esigenza di tutela ed ai fattori di degrado. Non è chiaro, allo stato attuale, come questa funzione sia 'trasferita e assunta' nel PFTE dal nuovo codice, dal momento che l'elenco di ciò che è richiesto per la sua redazione è identico alla versione del 2017. Si sarebbe potuto intervenire variando la scheda tecnica⁹, in cui l'apporto specialistico di altre figure professionali necessarie per la messa a punto dell'intervento (dal restauratore allo strutturista, all'impiantista, all'archeologo) poteva già essere individuato e messo a sistema, dato che essa fa parte dei documenti del PFTE e che è l'unica soggetta ad approvazione da parte della Soprintendenza (tale approvazione, va precisato, non corrisponde all'autorizzazione, che viene rilasciata quando il progetto raggiunge un livello di dettaglio tale da consentire un esame nel merito). Ma anche in questo caso i due testi che ne spiegano ruolo e funzione sono uguali.

Altre osservazioni scaturiscono dall'analisi tra diversi allegati: ad esempio l'art. 21 dell'allegato I-7 (*Appalto su progetto di fattibilità tecnica ed economica*) specifica che

“Nel caso in cui il PFTE sia posto a base di un appalto integrato, il progetto deve essere sviluppato con un livello di approfondimento tale da individuare prestazionalmente le caratteristiche principali, anche geometriche, formali, tecnico-costruttive e materiche, dell'intervento e segnatamente quelle alle quali il committente attribuisce rilevanza ai fini del conseguimento degli obiettivi e dei risultati desiderati”.

A fronte di questa articolazione e complessità del PFTE richiesta dal nuovo codice, non può accogliersi quanto espresso nell'allegato II 18 per i beni culturali (art.13 comma 5):

“In ragione della complessità dell'intervento in relazione allo stato di conservazione e ai caratteri storico-artistici del manufatto, il progetto di fattibilità può limitarsi a comprendere quelle ricerche e quelle indagini che sono strettamente necessarie per una prima reale individuazione delle scelte di intervento e dei relativi costi”.

È noto che la reale garanzia della qualità di un progetto di restauro è data dalla natura e dalla profondità della conoscenza e dei dati raccolti, che potrebbero non essere già disponibili ad esito della fase di programmazione e che in ogni caso richiedono tempi non facilmente comprimibili (sulla tempistica non vi è specifica alcuna, ma di solito l'appalto integrato si usa proprio per accelerare una fase del progetto e del cantiere). E in caso di appalto integrato per interventi sul patrimonio costruito esistente è importante che il PFTE sia di qualità, dato che lo sviluppo della progettazione esecutiva sarà affidata all'impresa. Diversamente è destinato ad essere rigettato dall'organo di tutela, con richiesta di revisioni che si ripercuotono inevitabilmente sui tempi e sono destinate a generare altrettanto inevitabili contestazioni e rimpalli di responsabilità fra committente e appaltatore.

9 La scheda tecnica descrive le caratteristiche, le tecniche di esecuzione e lo stato di conservazione dei beni culturali su cui si interviene, nonché eventuali modifiche dovute a precedenti interventi, in modo da dare un quadro, dettagliato ed esaustivo, delle caratteristiche del bene e fornisce altresì indicazioni di massima degli interventi previsti e delle metodologie da applicare.

La discussione sull'appalto integrato ed i rilievi espressi dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

Se possono risultare interessate le contrarietà espresse dagli Ordini professionali di ingegneri e architetti, si devono invece tenere in considerazione le osservazioni proposte da ANAC durante la fase di consultazione avvenuta prima dell'approvazione del nuovo codice.

“L'articolo 44, c. 1, dello schema di codice dispone che la stazione appaltante o l'ente concedente, 'se qualificati', possano stabilire che il contratto abbia per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori, sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvata [...]. La scelta dell'affidamento di un appalto integrato deve essere motivata con riferimento alle esigenze tecniche, tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto. Al proposito si guarda con favore alla condizione relativa alla necessaria qualificazione della stazione appaltante o dell'ente concedente, ai fini dell'affidamento di un contratto che abbia ad oggetto sia la progettazione esecutiva, sia l'esecuzione dei lavori. La richiesta qualificazione risulta essere, infatti, presidio di garanzia di professionalità nella predisposizione della documentazione di gara e nell'affidamento del relativo contratto.

Tuttavia, la formulazione del comma 2, che si presenta di maggiore favore verso l'istituto rispetto alla vigente disciplina (art. 59, commi 1 e 1bis, D.Lgs. n. 50 del 2016), risulta generica nell'individuazione dei presupposti legittimanti tale modulo contrattuale, limitandosi a prevedere che la stazione appaltante motivi il ricorso all'appalto integrato con riferimento a non meglio specificate 'esigenze tecniche'. Una tale generica formulazione può evidentemente comportare il rischio di un uso improprio dell'istituto per cui sarebbe opportuno definire con maggiore dettaglio le condizioni di ricorso allo stesso, eventualmente guardando alla formulazione della vigente norma del codice che potrebbe, in parte, essere confermata. In particolare sarebbe opportuno prevedere che il ricorso all'appalto integrato sia motivato in ragione dell'elevato contenuto tecnologico dei lavori da eseguire, per i quali le imprese possano convenientemente offrire soluzioni tecniche innovative, richiamando la formulazione della vigente disciplina che lo condiziona ai casi 'in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori' (cfr. art. 59, comma 1-bis, D.Lgs. n. 50/2016). Inoltre, appare di per sé insufficiente la condizione, anch'essa generica, di valutare il rischio di eventuali scostamenti di costo, senza definire quale livello di rischio possa ritenersi accettabile a seguito di detta valutazione. La prescrizione, infatti, non appone limiti agli aumenti di costi della fase esecutiva, che rappresentano una disfunzione riscontrata frequentemente negli appalti integrati. Infatti, l'utilizzo indiscriminato dell'appalto integrato, nell'esperienza di vigilanza di questa Autorità, ha evidenziato criticità in relazione alla tendenza a procrastinare la definizione di problematiche progettuali alla stesura dell'esecutivo a carico dell'impresa, spesso con notevoli incrementi di costo e varianti; così come si è registrata la tendenza dell'impresa a redigere un progetto esecutivo atto alla massimizzazione dei propri guadagni piuttosto che alla soddisfazione dell'interesse pubblico”¹⁰.

In altra occasione, il Presidente dell'ANAC aveva dichiarato: “Può essere utile per gli appalti più complessi, ma non deve essere la regola, come rischia di diventare con le novità introdotte dal nuovo Codice: l'esperienza concreta ha dimostrato che, fuori dai casi di appalti a prevalente contenuto tecnologico, esso non riduce né i tempi né i costi”, e il dirigente dell'Ufficio Verifica Analisi Varianti dell'ANAC aveva a sua volta precisato: “L'appalto integrato può essere un istituto di grande successo se utilizzato correttamente e per tipologie di contratto consone che sono da intendere in riferimento al valore economico dell'intervento e alla sua complessità progettuale”¹¹.

10 <<https://documenti.camera.it/leg19/documentiacquisiti/com08/audizioni/leg19.com08.audizioni.memoria.pubblico.ideges.7839.15-06-2023-14-59-34.466.pdf>> [15/10/2023].

11 Cozzio 2021, p. 41.

Appalto integrato vs appalto sulla base del progetto esecutivo

L'appalto integrato è un istituto giuridico al quale non possono essere attribuiti comportamenti scorretti, quel che però può essere fatto è valutare in quali ambiti sia lo strumento adatto per raggiungere gli obiettivi prefissati e se, nel caso, pur senza volerlo, li faciliti.

È bene a tal proposito valutare alcune differenze tra appalto basato sul progetto esecutivo e appalto integrato.

Nel primo caso il progetto ha già avuto autorizzazione da parte dell'organo di tutela e approvazione della stazione appaltante, le operazioni da compiersi sono già definite e devono essere eseguite. In tal caso le contestazioni che diventano varianti e riserve dipendono dalla qualità del progetto, che ha avuto però le verifiche necessarie. Si è anticipato (cfr. nota 2) come anche in questo caso i problemi storicamente affliggenti gli appalti pubblici non siano certo sostanzialmente risolti.

Nel caso di appalto integrato come concepito oggi la differenza sta nella progettazione affidata all'impresa realizzatrice, che è autorizzata a modificare le voci di intervento, anche se in teoria il passaggio da PFTE a PE non dovrebbe avere troppi di margini di scostamento (Allegato I.7, art. 22 comma 7):

“Nell'ipotesi di affidamento congiunto di PE ed esecuzione di lavori sulla base del PFTE, il PE non può prevedere significative modifiche alla qualità e alle quantità delle lavorazioni previste nel PFTE. Sono ammesse le modifiche qualitative e quantitative, contenute entro i limiti stabiliti dal codice, che non incidano su eventuali prescrizioni degli enti competenti e che non comportino un aumento dell'importo contrattuale”.

Ciò sarà possibile solo in presenza di un PFTE molto dettagliato, ma il margine di cambiamento diviene molto aleatorio e difficile da controllare, anche perché nel nuovo codice non si parla più del PE come di una 'ingegnerizzazione' di quanto posto in appalto, mentre in passato l'affidamento congiunto era ammesso nei soli casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere fosse nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori. Per ovviare almeno in parte a possibili differenti impostazioni progettuali si precisa (art. 41 comma 8) che “il PE, in coerenza con il PFTE [...] sviluppa un livello di definizione degli elementi tale da individuarne compiutamente la funzione, i requisiti, la qualità e il prezzo di elenco” e che deve essere “redatto dallo stesso soggetto che ha predisposto il PFTE. Nel caso in cui motivate ragioni giustifichino l'affidamento disgiunto, il nuovo progettista accetta senza riserve l'attività progettuale svolta in precedenza”. Anche in questo caso è evidente la centralità della qualità del progetto, che qui però non è ancora stata verificata.

“Il progetto esecutivo lo redige il soggetto che si è aggiudicato l'appalto il quale, proprio in questa fase, comincia ad esporre le proprie riserve, spesso a ragione, derivanti da carenze progettuali di vario tipo e in primis per carenze determinate da errori ma spesso per una diagnostica incompleta se non addirittura assente. A volte si resta sgomenti sul basso livello di progettazione e sul ricorso all'appalto integrato proprio per giustificarne le enormi carenze progettuali”¹².

Qualità del progetto

Si torna così inevitabilmente al nodo della qualità del progetto di conservazione, che richiede ancora molto lavoro da farsi nelle varie sedi di competenza. Il tema stesso della qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici aventi ad oggetto beni culturali è piuttosto recente, dato che soltanto con la legge 415/1998 – modificativa della legge 109/1994 – è stata introdotta (art. 8, comma 11 *sexies*) una

12 Così Donato Carlea, già Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in COZZIO 2021, p. 36.

disposizione contemplante l'obbligo di determinazione, mediante decreto ministeriale, dei requisiti di qualificazione per l'esecuzione di tali lavori e due anni dopo, con l'approvazione del D.M. 294/2000 si arriva ad una disciplina speciale per la qualificazione degli esecutori di interventi su "beni mobili e superfici decorate di beni mobili", relativamente alla categoria OS2, poco prima introdotta, appositamente, tra le 'categorie' speciali dedicate a taluni beni culturali, mediante il D.M. 34/2000. In merito alla qualificazione del progetto e dei progettisti le norme sono estremamente generali, anche per volontà degli organi di categoria. Nel primo caso,

"la scomparsa di una fase progettuale rappresenta un'innovazione di non poco conto che, se non ben gestita potrebbe non produrre gli effetti desiderati per la committenza pubblica e per la collettività. In sé la riduzione delle fasi progettuali da tre a due non costituisce potenzialmente una criticità, a condizione che lo sviluppo progettuale sia seguito da un unico soggetto. Certo la prima fase (PFTE) deve essere caratterizzata da un alto livello di conoscenza del contesto ed incorporare parte delle scelte tipiche del progetto definitivo. Questa necessità diviene imperativa se si vuole ricorrere all'appalto integrato"¹³.

Nel caso della qualificazione dei progettisti, il Codice prevede che il progetto possa essere affidato a soggetti esterni iscritti all'albo professionale - Sezione A degli Architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, o di coloro in possesso di laurea magistrale in Conservazione dei beni culturali, in caso di impossibilità a gestire internamente la progettazione. Dal che si evince come ancora una volta non venga riconosciuta la consolidata cultura specifica nel settore dei beni culturali maturata per esempio dagli architetti specializzati nelle dieci Scuole di Specializzazione in Beni Architettonici e del Paesaggio presenti da moltissimi anni sul territorio italiano.

Note a conclusione

Le criticità legate all'appalto integrato sono, *in primis*, la difficoltà, in mancanza di strumenti più dettagliati e cogenti, nel raggiungere un livello di progettazione in grado di disinnescare (o minimizzare) le alee che possono caratterizzare la fase realizzativa di un progetto di restauro. In particolare in un settore, quello dell'intervento sul costruito esistente, dove è indispensabile poter disporre preventivamente quanto più possibile di informazioni dettagliate su materiali e degrado, prove diagnostiche, consulenze specialistiche, prove di pulitura e di intervento e di tutte le indicazioni e le conoscenze in grado di alzare il "livello di conoscenza" e il "fattore di confidenza" (le definizioni sono tratte dalle *Norme Tecniche per le Costruzioni*) e di diminuire conseguentemente l'alea tecnico-economica.

L'acquisizione di questi requisiti preliminari, benché prevista – piuttosto genericamente – è ben lungi dall'essere sistematizzata in norma. Lo stato dell'arte vede delegato al progettista un maggiore o minore approfondimento. Lo strumento da potenziare è indubbiamente quello del 'cantiere pilota', da intendere come una verifica preliminare sul campo, su una porzione ridotta, ma sufficientemente significativa, del bene oggetto di intervento, delle tecniche e dei materiali da impiegare in rapporto alle effettive problematiche riscontrate, e del risultato ottenibile. Oppure, rovesciando la prospettiva, lo strumento dell'appalto integrato nell'intervento sul costruito esistente potrebbe risultare adatto proprio in particolare per cantieri-pilota propedeutici a interventi di più ampio respiro, dove potrebbe abbreviare considerevolmente i tempi tecnici e fornire rapidamente indicazioni per il progetto generale. Dalle esperienze analizzate sembrerebbe infatti che l'appalto integrato, per come è regolamentato ad oggi, risulti effettivamente vantaggioso e qualitativamente apprezzabile nelle fasi di studio o in ambiti, come quello impiantistico o strutturale, dove esistano protocolli o pratiche meno esposte all'incertezza.

13 Così Mario Avagnina dal 2008 dirigente tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dal 2009 rappresentante del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici a Bruxelles all'interno del Gruppo di Lavoro Strategie per le Costruzioni sostenibili, in <<https://www.thebrief.city/stories/appalto-integrato-progettazione-dimezzata-alert-prospettive/>> [15/10/2023].

Viceversa, nell'attuale formulazione, finiscono per restare intatte le prerogative dall'appaltatore, in termini di possibilità di contestare anche per via giuridica il progetto a base d'asta e di procedere ad una progettazione esecutiva nemmeno più costretta nell'alveo cogente della 'ingegnerizzazione' di quanto già prodotto a cura del committente. Sintetizzando, l'appalto integrato va forse rivisto alla luce delle osservazioni già espresse nel testo e dei dati derivanti dall'uso nel passato¹⁴:

“Una possibilità all'esame nella stesura del nuovo Codice dei contratti è quella di ammettere l'appalto integrato in riferimento a vincoli di natura soggettiva, oggettiva ed economica. Il primo vincolo potrebbe essere connesso alla 'qualificazione' della stazione appaltante, quale elemento attestante, fra l'altro, capacità commisurate all'intervento da eseguire. Il secondo potrebbe riguardare – come è sempre stato in passato – 'l'oggetto' da realizzare. In merito si fa riferimento ad 'opere complesse', una cui definizione è, ad esempio, contenuta nel vigente Codice e in altri atti normativi (decreto BIM). Si tratta di una soluzione che si pone in linea con la visione che subordina la possibilità del ricorso all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione alle caratteristiche soprattutto tecniche dell'intervento. Il terzo vincolo potrebbe essere di natura economica”¹⁵.

Bibliografia

CATALANO, PRACCHI 2012

M. CATALANO, V. PRACCHI, *La redazione del documento preliminare alla progettazione per i beni culturali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2012.

COMMISSIONE EUROPEA 2018

Commissione Europea, *Orientamenti in materia di appalti pubblici*, 2018.

CONSIGLIO SUPERIORE 2021

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, *Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnico ed economica*, 2021.

COZZIO 2021

M. COZZIO (a cura di), *I patti di integrità negli appalti pubblici* <https://iris.unitn.it/retrieve/e3835198-7880-72ef-e053-3705fe0ad821/2021volume%20patti%20integrita_transparency_edizione%20digitale.pdf> [15/10/2023].

DE SIERVO, RAVETTA 2003

F. DE SIERVO, F. RAVETTA, *L'appalto integrato*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2003.

RANGONE 2007

C. RANGONE (a cura di), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati. Studio OICE, Analisi comparata delle procedure più efficaci per la realizzazione delle opere pubbliche in Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna*, in <<https://www.oice.it/file/e8a2889cfb0462fde50ebdf75b982d49>> [15/10/2023].

Sitografia

<<https://sira-restauroarchitettonico.it/documento-di-indirizzo-per-la-qualita-dei-progetti-di-restauro-dellarchitettura>> [15/10/2023].

<<https://documenti.camera.it/leg19/documentiacquisiti/com08/audizioni/leg19.com08.audizioni.memoria.pubblico.ideges.7839.15-06-2023-14-59-34.466.pdf>> [15/10/2023].

<<https://www.thebrief.city/stories/appalto-integrato-progettazione-dimezzata-alert-prospettive/>> [15/10/2023].

14 In un documento del 2019 Anac osserva come le riserve avanzate dalle imprese nel 95% dei casi corrispondano alla virgola al ribasso offerto.

15 Avagnina, cit.