



## **Decreto “Sblocca Cantieri”**

### **Documento di proposte e richieste dell’Unione delle Province d’Italia**

*Roma, 15 marzo 2019*

## Premessa

Le Province hanno tutte le potenzialità per diventare lo strumento operativo sui territori della spinta agli investimenti che questo Governo intende imprimere al Paese. Il ruolo che la Costituzione e le leggi assegnano a queste istituzioni, infatti, le rende la sede naturale per promuovere direttamente un piano delle piccole opere pubbliche.

Con risorse mirate e procedure semplificate sarebbe possibile per le Province aprire **oltre 1000 cantieri su tutto il territorio già nel 2019**, dando così una forte spinta all'economia locale e avviando l'opera di sistemazione e messa in sicurezza del patrimonio pubblico che è ormai ineludibile.

Inoltre, la scelta di **assegnare direttamente alle Province risorse per investimenti** in opere pubbliche di loro competenza, avrebbe un effetto di rete su tutto il territorio nazionale con risultati positivi immediatamente riscontrabili.

**Sarebbero invece del tutto incomprensibili, nonché anti economiche, scelte di centralismo sia statale che regionale rispetto alle opere pubbliche degli Enti locali, che non farebbero che rallentare l'apertura dei cantieri.**

Specialmente per le piccole opere pubbliche, dove piuttosto che accentrare, occorre prevedere meccanismi di premio per gli enti efficienti e di penalizzazione per chi invece non riesce a dare seguito agli impegni, anche con poteri sostitutivi.

**Le aree di investimento delle Province: opere strategiche per le comunità e lo sviluppo locale**  
-manutenzione e messa in sicurezza di circa **132 mila chilometri** di rete viaria nazionale, su cui insistono oltre **30.000 tra ponti, viadotti e gallerie**;  
-manutenzione e messa in sicurezza degli oltre **7.455 edifici scolastici** delle scuole secondarie superiori italiane;  
-interventi a contrasto del **dissesto idrogeologico**.

### **1. Cosa frena gli investimenti**

A bloccare gli investimenti delle Province sul patrimonio pubblico in gestione sono principalmente:

- ✓ **la mancanza di risorse mirate**: i tagli irragionevoli e insostenibili subiti hanno ridotto del 68% gli investimenti delle Province dal 2008 al 2017 (*Fonte: Siope*). Solo a partire dal 2018, con le risorse assegnate per la viabilità, è iniziata una fase di controtendenza, che è stata confermata con la manovra economica del 2019. Ma i fondi a disposizione sono ancora insufficienti a coprire il fabbisogno.
- ✓ **La tempistica lunga per il finanziamento delle opere**  
  
Si pensi solo a quanto sta avvenendo per il programma nazionale per l'edilizia scolastica 2018 -2021: il 3 gennaio 2018 il Governo ha approvato il decreto con i criteri e le procedure per individuare gli interventi da finanziare; dopo 3 mesi il decreto è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale; entro il **30 dicembre 2018** avrebbe dovuto essere pubblicato il decreto con la ripartizione delle risorse e i beneficiari dei finanziamenti per il **2018**.  
**Ad oggi, marzo 2019, il Decreto, che deve stanziare le risorse per i cantieri riferiti al 2018, non è stato ancora pubblicato.**
- ✓ **La necessità di rafforzare e reintegrare le professionalità tecniche specializzate**: con la Legge 56/14 le Province sono state obbligate a dimezzare il proprio personale, il blocco totale del turn over che ne è seguito, e i pesanti vincoli in termini di bilancio per il reintegro del personale che sono successivamente stati introdotti, hanno lasciato sguarniti o in grandi difficoltà gli uffici strategici di questi enti.
- ✓ **Le procedure complesse per la realizzazione delle opere** previste dal Codice degli Appalti.

## 2. I progetti cantierabili delle Province nel 2019 e 2020: perché chiediamo risorse mirate

- Al fine di fornire al Governo una **puntuale mappatura dei progetti sulle infrastrutture viarie** (in particolare sulle strade, ma anche ponti, gallerie, viadotti, etc) **cantierabili nel 2019 e nel 2020** se finanziati, l'UPI ha nei giorni scorsi chiesto a tutte le Province di rispondere ad un **monitoraggio**, i cui risultati saranno disponibili entro la fine di marzo.

**Il monitoraggio produrrà il Quadro reale dei progetti per gli interventi sulla rete viaria provinciale e del fabbisogno in termini di finanziamenti per procedere all'apertura dei cantieri nel 2019 e 2020.**

- Questa nuova indagine si aggiunge al monitoraggio già effettuato su richiesta del MIT all'indomani della tragedia del Ponte Morandi – **attualmente in corso di aggiornamento** - con il quale si era evidenziato un primo quadro di priorità di intervento sia in termini di manutenzione e messa in sicurezza delle opere pubbliche, sia rispetto alle esigenze di inerenti alle **indagini tecnico diagnostiche puntualmente individuati per ponti, viadotti e gallerie**.
- L'UPI ha inoltre appena completato un **monitoraggio specifico** rispetto alla norma della Legge di Bilancio 2019 che assegna 50 milioni di euro l'anno per cinque anni (250 milioni in tutto) a Province, Città Metropolitane e Anas per i **ponti che insistono sul bacino del Po**. In base a questa ricognizione, il fabbisogno effettivo **per i progetti delle sole 27 Province interessate è pari a 500 milioni**. Appare pertanto del tutto ingiustificabile assegnare quota parte di questi già limitati fondi ad ANAS, che grazie al Contratto di Programma 2016 – 2020, dispone di oltre 3 mld per il piano Ponti, viadotti e gallerie (*Fonte: Audizione dell'Amministratore Delegato di Anas S.p.A Camera dei Deputativi - Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici 12 marzo 2019*). Si richiede pertanto di coprire integralmente le richieste delle Province incrementando adeguatamente il finanziamento di 50 milioni già previsto dalla norma.
- Quanto agli **interventi sulle scuole superiori**, occorre sottolineare che il decreto MIUR n. 615 del 12 settembre 2018, che approva la programmazione unica nazionale 2018 -2020 in materia di edilizia scolastica, attesta i progetti ritenuti **ammissibili** nei bandi regionali, e quindi immediatamente cantierabili. Nel caso degli edifici delle scuole secondarie superiori gestiti da Province e Città metropolitane, si **tratta di oltre 1.300 progetti che aspettano solo di essere finanziati**, poiché già passati al vaglio di tutte le istruttorie tecniche. Il fabbisogno necessario che si chiede di mettere a disposizione è di 3 miliardi.

## Il quadro dei progetti delle Province: dettaglio per area di intervento

### **1. Messa in sicurezza di ponti, viadotti e gallerie**

**Funzione delle 76 Province** delle Regioni a Statuto Ordinario: gestione di **circa 30.000 ponti, viadotti e gallerie.**

**Esiti del monitoraggio effettuato ad agosto: individuazione di 1.918 ponti e viadotti** su cui sarebbero necessari interventi urgenti in quanto già soggetti a limitazione del transito o della portata, se non chiusi.

**Livello di progettazione: 802 interventi su cui è definito un livello di progettazione:** 129 con progettazione esecutiva; 61 con progettazione definitiva; 612 con progettazione in fase preliminare.

**STIMA RISORSE NECESSARIE: 730 milioni.**

### **2. Indagini tecnico diagnostiche di Ponti, viadotti e gallerie**

**Esiti del monitoraggio effettuato ad agosto:** segnalati **14.089** ponti, viadotti o gallerie su cui necessitano indagini tecnico diagnostiche.

**Tempi di realizzazione:** 2 mesi circa (stima media)

**STIMA RISORSE NECESSARIE:** circa **566 milioni**

### **3. Investimenti per la viabilità provinciale**

Disponibilità effettiva per manutenzione ordinaria: 3.500 euro a km

Disponibilità effettiva per investimenti: 2.000 euro a km

**DISPONIBILITA' EFFETTIVA TOTALE:** 5.500 euro a km in media

Fabbisogno medio stimato per manutenzione ordinaria da ACI/Tor Vergata: 13.000 euro km

Fabbisogno medio stimato per investimenti da ACI/Tor Vergata: 33.000 euro km

**FABBISOGNO STIMATO TOTALE :** 46.000 euro a km

**Finanziamento attuale:** Fondo Decreto Ministeriale del MIT 49/18 di 300 milioni l'anno per 6 anni

**STIMA RISORSE NECESSARIE:** almeno 300 milioni l'anno dal 2019 al 2023.

IN CORSO MONITORAGGIO PUNTUALE PER L'INDIVIDUAZIONE DI UN ELENCO DI PROGETTI CANTIERABILI NEL 2019 E NEL 2020, CON IL RELATIVO FABBISOGNO

### **4. Messa in sicurezza delle scuole secondarie superiori italiane**

**Esiti dei Bandi** sulla programmazione unica nazionale 2018 -2020 in materia di edilizia scolastica (DM MIUR N. 615 del 12 settembre 2018): **1. 390 progetti ammissibili.**

**LIVELLO DI PROGETTAZIONE:** 72 esecutivi; 162 definitivi; 1.156 preliminari

**STIMA RISORSE NECESSARIE: 3,35 miliardi** di cui solo circa il 10% sarà finanziato.

## **3. Il potenziamento delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province**

**In 50 Province su 76** sono operative strutture di **Stazione Unica Appaltante**, cui, su 3.642 comuni, hanno aderito in convenzione il 40% (1.484) e il cui il volume delle gare è in forte crescita, (+28% in un anno: da 1 miliardo 110 milioni del 2016 a 1 miliardo 538 milioni nel 2017).

Strutture che hanno un ruolo essenziale nella riduzione dei tempi e nell'eliminazione del contenzioso post gara.

La necessità di favorire **il potenziamento di queste strutture** con personale tecnico altamente qualificato è stata riconosciuta dal Governo, tanto che la legge di bilancio 2019 prevede al comma 166 l'assegnazione alle Province **120 delle 350 unità** che saranno assunte dalla costituenda Struttura Centrale per la progettazione.

Tuttavia, la tempistica di assunzione e di successiva assegnazione del personale non è in linea con l'urgenza di imprimere una forte accelerazione alla capacità di produrre investimenti degli enti locali.

Per questo la richiesta che si avanza è di **consentire immediatamente alle Province, l'assunzione diretta di questo personale**, al di fuori dai vincoli del turn over e di bilancio e con le relative risorse già stanziare per questo scopo.

#### **4. Le modifiche urgenti al Codice Appalti**

In una prospettiva di definizione di procedure mirate a velocizzare la realizzazione delle opere pubbliche, **si segnalano alcune norme di semplificazione delle disposizioni** del codice dei contratti pubblici che possono essere inserite in un provvedimento di urgenza, quale quello in discussione, anche per dare risposta puntuale alla Procedura di infrazione da parte della Commissione europea del 24 gennaio 2019, in attesa di una più complessiva revisione della disciplina del decreto legislativo 50/16.

- ✓ L'abolizione dell'Albo ANAC Commissari gara per consentire alle stazioni appaltanti di procedere alla nomina di commissari secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate (articolo 77, comma 3).
- ✓ L'eliminazione dei limiti all'applicazione dello strumento dell'appalto integrato (previsti all'articolo 59 comma 1-bis) per consentire alle amministrazioni aggiudicatrici di appaltare i lavori sulla base del progetto definitivo.
- ✓ Il superamento degli attuali limiti e vincoli in materia di subappalto, come suggerito anche dalla Commissione europea, per superare le difficoltà gestionali ed operative sia per le Stazioni Appaltanti che per le imprese, in particolare sui seguenti aspetti (articolo 105):
  - obbligo di indicare in fase di gara la terna dei subappaltatori;
  - limite del 30 per cento dell'importo dell'appalto per il ricorso al subappalto, che spesso induce le imprese a forzature quali sub-affidamenti, forniture con posa in opera, noli, distacco di personale;
  - divieto di affidare il subappalto a chi abbia partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto
  - pagamento diretto subappaltatore, cottimista, prestatore di servizi e fornitore di beni o lavori nei seguenti casi:
    - a) quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa;
    - b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore;
    - c) su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente.
- ✓ Semplificare le procedure di progettazione per i lavori di manutenzione ordinaria fino a € 2.500.000, anche per quanto riguarda le autorizzazioni, in considerazione del fatto che non è stato approvato il decreto del MIT che disciplina questa fattispecie (articolo 23 c. 3-bis).

- ✓ Consentire di risolvere i contrasti e di superare le inerzie sull'approvazione dei progetti e sulla risoluzione delle interferenze, attraverso un meccanismo di silenzio assenso e un cronoprogramma vincolante per la risoluzione delle interferenze nell'ambito delle conferenze di servizio (articolo 27, comma 3).
- ✓ L'ampliamento della possibilità di ricorso al soccorso istruttorio anche relativamente all'offerta tecnica ed economica quando le carenze siano formali e non sostanziali (articolo 83, comma 9).
- ✓ la precisazione del concetto di *opere aggiuntive* poiché tale norma sta creando problemi nella predisposizione dei bandi o l'eliminazione completa del relativo comma (articolo 95, comma 14-bis).
- ✓ Stabilire che per acquisti di beni e servizi di modico importo, ad es. al di sotto dei 10.000 euro, non si applica la rotazione e chiarire espressamente che se si pubblica un avviso di manifestazione di interesse per un contratto sottosoglia prima di avviare la procedura negoziata ad invito o l'affidamento diretto si rispetta il principio di rotazione (articolo 36).
- ✓ La possibilità del ricorso al criterio del prezzo più basso in caso di affidamento incarichi di affidamento delle attività di direzione lavori e/o coordinamento della sicurezza già normate: la modifica si giustifica con il fatto che l'affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta difficile mentre i requisiti di professionalità previsti per la scelta di queste figure possono essere inseriti nei bandi (articolo 31, comma 8).

## 5. La qualificazione delle Stazioni Appaltanti

Uno dei passaggi essenziali per una gestione più efficiente ed efficace degli appalti pubblici è, senza alcun dubbio, la creazione di un sistema più strutturato e qualificato di stazioni appaltanti pubbliche.

I provvedimenti attuativi del Codice degli appalti in materia di qualificazione degli appalti non sono stati ancora approvati, ma la riflessione sul conseguimento di una maggiore qualità complessiva delle procedure di appalto è al centro del dibattito nel nostro Paese ormai da qualche anno e poggia sull'esigenza, da un lato, di ridurre il numero delle stazioni appaltanti e, dall'altro lato, di accrescere le competenze di chi opera in questo settore, estremamente complesso e in grande trasformazione.

La **creazione di stazioni uniche appaltanti qualificate in ambito provinciale o metropolitano**, in un processo di collaborazione tra gli enti di area vasta e i Comuni del territorio, potrebbe rafforzare alcune tendenze che già stanno emergendo nel mercato dei contratti pubblici.

Per favorire la capacità di azione del governo locale occorre perciò superare le incertezze del quadro normativo nella materia degli appalti pubblici e nell'assetto locale attraverso un'indicazione chiara del legislatore per favorire il processo di aggregazione degli acquisti dei Comuni non capoluogo di provincia, con una modifica dell'articolo 37 del codice, attraverso il **ricorso obbligatorio alle stazioni appaltanti delle Province e delle Città metropolitane per gli appalti di lavori pubblici** in attesa del decollo del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti;

Il rafforzamento delle strutture tecniche necessarie per progettare, aggiudicare, realizzare gli appalti e monitorare i tempi di attuazione degli investimenti in ambito provinciale e metropolitano serve al rilancio dello sviluppo locale del Paese, perché le Province e le Città metropolitane possono divenire un volano di investimento non solo relativamente alle funzioni di loro competenza, ma anche a supporto delle iniziative dei Comuni, per migliorare gli interventi, le prestazioni e i servizi di tutto il sistema del governo locale.