

**PRESIDENTE-COMMISSARIO DELEGATO
EMERGENZA SISMA REGIONE EMILIA-
ROMAGNA**

AI SENSI DELL'ART. 1 COMMA 2 DEL D.L.N. 74/2012

**PROGETTO PER LE ATTIVITA' DI
FORMAZIONE/ASSISTENZA/TUTORAGGIO PER I SOGGETTI
ATTUATORI NELL'AMBITO DELLO SVILUPPO DEL PROGRAMMA
PER LA RIPARAZIONE E IL RIPRISTINO DELLE OPERE PUBBLICHE E
DEI BENI CULTURALI**

RELAZIONE

Agosto 2015

**Il Direttore STGD
Arch. Alfiero Moretti**



PREMESSE

A seguito del sisma del maggio del 2012 con decreto legge 06 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, con legge 01 agosto 2012, n. 122, recante "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 06 giugno 2012, n. 74, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012.*" ed in particolare con l'art. 1, comma 5, primo periodo, è stato disposto che i Presidenti delle tre Regioni (Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia) interessati dal sisma possano adottare "idonee modalità di coordinamento e programmazione degli interventi" per le attività di ricostruzione.

In seguito con l'articolo 10, comma 15, D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 07 agosto 2012, n. 134, il comma 5 dell'art. 1 del D.L. n. 74/2012 è stato integrato con la possibilità per i Presidenti delle Regioni, in qualità di Commissari delegati, di costituire apposita struttura commissariale.

In base alle disposizioni contenute nell'articolo 4 del decreto legge n. 74 del 06 giugno 2012, convertito con modificazioni in legge n. 122 del 01 agosto 2012, il Presidente, in qualità di Commissario Delegato, ha programmato ed in buona parte direttamente realizzato, nei mesi trascorsi, una serie di interventi relativi alla costruzione di strutture temporanee, messa in sicurezza con opere provvisorie, riparazione ed al ripristino immediato delle opere pubbliche e dei beni culturali.

Nel frattempo attraverso la struttura commissariale, con la collaborazione della Direzione Regionale del MIBACT, dei comuni e della Conferenza Episcopale Emilia Romagna, è stata inoltre condotta una rilevazione di tutte le opere pubbliche e dei beni culturali danneggiati a seguito degli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 al fine di poterne programmare la riparazione, il ripristino o nei casi estremi la demolizione e ricostruzione.

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della disciplina della ricostruzione post-sisma 2012, con l'articolo 11 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 16, ha quindi disciplinato le modalità sia per la programmazione che per l'attuazione degli interventi di recupero delle opere pubbliche e dei beni culturali che presentano danni connessi agli eventi sismici.

Il Programma delle Opere Pubbliche e dei Beni Culturali, che costituisce la rilevazione di tutti gli edifici danneggiati, predisposto nel giugno 2013 dalla Struttura Tecnica del Commissario Delegato, secondo le indicazioni contenute nell'articolo 4 del decreto legge n. 74 del 06 giugno 2012, convertito con modificazioni in legge n. 122 del 01 agosto 2012, e nell'articolo 11 della legge regionale n. 16 del 21 dicembre 2012 è stato approvato con delibera della Giunta Regionale n. 801 del 17 giugno 2013 e con decreto del Commissario delegato n. 513 del 24 giugno 2013 e poi successivamente integrato e rimodulato con altri provvedimenti.



I Piani attuativi Annuali delle Opere Pubbliche, dei Beni Culturali e dell'Edilizia Scolastica - Università, sono stati predisposti dalla Struttura Tecnica del Commissario Delegato, secondo le indicazioni contenute nell'articolo 4 del decreto legge n. 74 del 06 giugno 2012, convertito con modificazioni in legge n. 122 del 01 agosto 2012, e nell'articolo 11 della legge regionale n. 16 del 21 dicembre 2012 approvati con Ordinanza del Commissario delegato n. 120 del 11 ottobre 2013 e con delibera di Giunta Regionale n. 1388 del 30 settembre 2013 poi integrati e modificati con altri provvedimenti successivi.

Contestualmente all'approvazione dei Piani Annuali 2013-2014 con ordinanza del Commissario Delegato n. 120 del 11 ottobre 2013 e con Delibera di Giunta Regionale n. 1388 del 30 settembre 2013 è stato approvato anche il Regolamento, "allegato E", previsto dall'articolo 11 della legge regionale n. 16 del 21 dicembre 2012, poi aggiornato in diverse occasioni, ultima delle quali con l'ordinanza n. 37/2015, con il quale vengono definite le modalità di erogazione del finanziamento ai soggetti attuatori e la loro rendicontazione, nonché i casi e le modalità di revoca degli stessi, le disposizioni legislative alle quali i soggetti attuatori dovranno scrupolosamente attenersi, le tipologie dei lavori ammissibili e finanziabili in particolare per quanto attiene il restauro con miglioramento sismico dei beni culturali.

A seguito delle approvazioni dei piani attuativi, i diversi soggetti attuatori hanno quindi provveduto a presentare i progetti relativi agli interventi per la riparazione ed il ripristino degli immobili di propria competenza.

La fase di approvazione tecnica ed economica dei progetti da parte del Commissario Delegato è ben avviata e molti soggetti attuatori si stanno apprestando ad affrontare la fase esecutiva, non prima di avere perfezionato la scelta del contraente al quale affidare i lavori.

L'insieme dei soggetti attuatori che dovranno confrontarsi con la delicata e complessa fase attuativa è particolarmente eterogeneo essendo costituito da enti di diversa natura e dimensione, alcuni dei quali come le Diocesi non sono consuete all'applicazione del Codice degli Appalti.

Considerato, inoltre, che per quanto riguarda il comparto degli enti locali, le centrali uniche di committenza non sono ancora di fatto operative o comunque non sono oggi conformate in maniera tale da garantire una azione efficace e tempestiva su problematiche complesse ed articolate come quelle della ricostruzione degli edifici pubblici.

Il Commissario Delegato ha quindi ritenuto opportuno proporre il presente progetto per fornire ai soggetti attuatori quegli strumenti che possano facilitare i compiti a loro assegnati nell'ambito della fase di attuazione del Programma delle Opere Pubbliche e dei Beni Culturali e dei relativi Piani attuativi.



OBIETTIVI E FINALITA'

I diversi soggetti attuatori stanno conseguendo l'approvazione dei progetti presentati con la concessione dei contributi finanziari, si stanno apprestando quindi ad affrontare la fase di formazione dei bandi di gara per la scelta del contraente al quale affidare l'esecuzione dei lavori.

Da questo momento si può considerare avviata la delicata fase esecutiva dove il rapporto tra i soggetti attuatori e i contraenti assume un ruolo determinante per la buona riuscita dei lavori.

E' del tutto evidente che per il Commissario Delegato è di fondamentale importanza che le opere finanziate vengano completate e che le risorse assegnate vengano correttamente ed efficacemente utilizzate nei tempi e nei modi definiti dal Regolamento approvato.

Il Commissario Delegato per accompagnare i soggetti attuatori nella delicata fase della scelta del contraente per l'esecuzione dei lavori, vuole farsi carico attraverso la propria Struttura Tecnica di avviare azioni specifiche finalizzate alla creazione di percorsi formativi ed attività di assistenza e tutoraggio per il personale appartenente ai diversi soggetti attuatori.

Tali attività di assistenza e tutoraggio sono finalizzate in primo luogo alla rilevazione del fabbisogno formativo del personale dei soggetti attuatori, quindi all'analisi dei fabbisogni strutturali ed organizzativi dei diversi soggetti attuatori ed alla definizione della migliore strumentazione possibile da fornire per soddisfare le esigenze reali ed operative dei soggetti attuatori.

La definizione del fabbisogno formativo è prevalentemente legata al superamento del *gap* esistente tra le competenze che occorre possedere per svolgere con correttezza lo sviluppo procedimentale degli interventi (opere pubbliche e beni culturali) inserite nei Piani nel rispetto del Regolamento del Commissario Delegato e quelle possedute dal personale incaricato dai soggetti attuatori.

Il *gap*, che il percorso formativo ed assistenziale è chiamato a colmare, si può riferire ad uno standard minimo di conoscenza che devono possedere i soggetti attuatori in merito all'applicazione del Codice dei Contratti, del Regolamento del Codice e del Regolamento del Commissario.

L'analisi dei fabbisogni formativi avendo come interlocutori soggetti di varia natura si configura come una vera e propria *attività di ricerca* orientata e finalizzata alla conoscenza delle caratteristiche strutturali e dinamiche interne ed esterne all'organizzazione dei singoli soggetti attuatori, e dei bisogni espressi dagli individui in termini di competenze e motivazioni e dal sistema di attese reciproche tra l'organizzazione del team e quella dei soggetti attuatori.



Per i motivi sopra espressi è più appropriato definire il percorso di formazione un percorso di assistenza e tutoraggio dei soggetti attuatori.

La principale finalità è quella di cercare di far conseguire ai tecnici dei soggetti attuatori quella capacità e quelle conoscenze utili per affrontare i procedimenti di formazione degli interventi di opere pubbliche e di beni culturali finanziati dal Commissario Delegato.

Obiettivo del progetto è quello di fornire ai tecnici dei soggetti attuatori l'assistenza tecnica ed amministrativa in modo permanente per affrontare la complessa fase dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori.

Il progetto si prefigge come finalità quella di creare un percorso condiviso con i soggetti attuatori e che possa costituire un momento permanente per il confronto reciproco in merito alle principali problematiche che possano sorgere nell'interpretazione della normativa generale e di quella particolare del Regolamento.

Dall'analisi di tali problematiche e dal loro approfondimento di cui si dovrà far carico la STCD ed il gruppo di lavoro allargato ad altre professionalità potranno scaturire buone prassi e indirizzi operativi, modelli e format condivisi che potranno essere utilizzati da tutti i soggetti attuatori.

L'attività di assistenza è quindi finalizzata a dotare i soggetti attuatori di quella strumentazione immateriale che possa agevolare la loro azione cercando di prevenire eventuali difformità e cercando di renderne l'azione degli stessi efficace ed efficiente con il minor dispendio di tempo ed energie per giungere nel più breve tempo possibile alla conclusione del lungo e complesso percorso della ricostruzione pubblica.

ATTIVITA' E MODALITA' DI SOMMINISTRAZIONE

Nella fase di attuazione dei singoli interventi nella quale i soggetti attuatori si trovano ad operare il quadro normativo principale è costituito dal Codice dei Contratti e relativo Regolamento di attuazione nonché dal Regolamento del Commissario Delegato, oltre alle altre normative tecniche di settore costituite dal Codice dei Beni Culturali e dalle Norme Tecniche per le Costruzioni (DM 2008).

Le modalità attraverso le quali l'attività di tutoraggio si dovrà sviluppare non possono prescindere dalla costituzione di un gruppo di lavoro (team) nel quale dovranno confluire professionalità di diversa natura e competenza.

La metodologia deve essere funzionale allo sviluppo immediato dei processi di formazione delle opere pubbliche, e pertanto un primo livello di assistenza sarà costituito dalla possibilità da parte dei soggetti attuatori di formulare quesiti attraverso la mail fenice@regione.emilia-romagna.it, le risposte saranno esaminate dal team di primo livello con cadenza settimanale e nella settimana successiva verrà fornita la risposta che se riguarderà argomenti di interesse generale, anche per gli altri soggetti attuatori, verrà pubblicata nelle FAQ della piattaforma FENICE.



Per i quesiti più complessi interverrà il team di secondo livello, che verrà costituito con decreto del Commissario, il quale provvederà a formulare le risposte attraverso FAQ da pubblicare sulla piattaforma FENICE.

Un secondo livello di assistenza sarà strutturato attraverso incontri presso gli uffici della STCD con gruppi limitati ed omogenei, per la loro specifica natura, di soggetti attuatori. In queste sedute saranno trattate diverse problematiche su temi che potranno essere segnalati sia dai soggetti attuatori ma anche suggeriti direttamente dalla STDC che in qualità di soggetto controllore potrà segnalare quegli ambiti di particolare delicatezza che richiedono più di altri la corretta applicazione delle norme di riferimento, quali potrebbero essere le modalità di selezione dei contraenti con i bandi di gara con l'O.E.V., il ricorso alle varianti in corso d'opera, le operazioni di collaudo in corso d'opera, ecc..

A seguito di questi incontri con i diversi soggetti attuatori sarà possibile far emergere le problematiche di maggiore complessità che potranno anche richiedere un approfondimento formativo specifico.

La seconda fase farà altresì emergere quegli elementi essenziali che si potranno tradurre nel terzo livello di assistenza costituito dalla elaborazione di "indirizzi operativi" nel quale mettere in evidenza modelli, format o buone prassi da utilizzare da parte di tutti i soggetti attuatori. Il documento poi verrà pubblicato sul sito istituzionale regionale del sisma nella sezione delle Opere Pubbliche e potrà costituire un riferimento non obbligatorio da utilizzare come indicazione consigliata. Il documento potrà riguardare i criteri per i bandi dell'offerta economicamente più vantaggiosa da inserire nei bandi, schemi di contratto, schemi di verbali di verifica e validazione dei progetti esecutivi, bandi di gara e lettere di invito, schemi di verbali da utilizzare durante l'esecuzione dei lavori, modelli per l'autorizzazione dei sub appalti, altri schemi di modelli utili nella eventuale fase del contenzioso e/o per la chiusura degli interventi e la conseguente la restituzione del bene da parte dell'impresa al soggetto attuatore.

Il percorso di assistenza confluisce quindi in un terzo livello costituito dall'elaborazione di documenti di supporto ai tecnici dei soggetti attuatori che raccolgono gli esempi di buone prassi utilizzate per casi analoghi con specifici riferimenti ai casi di specie per le problematiche più complesse.

A seguito delle analisi e degli elementi che potranno emergere dalle tre fasi di assistenza descritte precedentemente potrà essere necessaria una quarta fase di assistenza opzionale con la creazione di moduli formativi su argomenti specifici e di dettaglio coinvolgendo esperti esterni al gruppo di lavoro nel frattempo costituito.

ORGANIZZAZIONE E GRUPPO DI LAVORO

Il team che dovrà fornire le attività di assistenza e tutoraggio sarà organizzato su due livelli:



- a) il primo livello prevede un gruppo permanente costituito dal personale della STCD, dal personale messo a disposizione da ERVET (due unità amministrative-legali), da personale messo a disposizione dalla RER indicati dai rispettivi direttori generali, che potrà dare risposta ed assistenza ai soggetti attuatori per tematiche ordinarie e dal contenuto non complesso.
- b) per il secondo livello il gruppo di lavoro, sarà costituito da:

arch. Alfiero Moretti
Ing. Mauro Monti
Dott.sa Claudia Balboni
Ing. Manuela Manenti
Prof. Giacomo Santi

Il team di primo livello si riunirà presso la sede della STCD con periodicità settimanale per rispondere ai quesiti e mettere a punto il programma delle attività assistenziali di cui al punto precedente oltre che organizzare le giornate di tutoraggio con i diversi soggetti attuatori. Il team di secondo livello si riunirà presso la sede della STCD con periodicità quindicinale per rispondere ai quesiti più complessi.

Con la stessa cadenza settimanale verranno svolti gli incontri con i tecnici ed i RUP convocati in gruppi di soggetti attuatori omogenei per la loro specifica natura: diocesi, enti locali di dimensioni simili, consorzi di bonifica, università, ecc..

Nella prima fase di avviamento sperimentale del percorso formativo/tutoraggio, effettuato nei mesi di luglio-agosto l'apporto esterno si è sostanziato nella presenza per due mezze giornate/settimana di impegno delle professionalità indicate sopra. Tutte le unità sono state abilitate alla lettura della mail di help fenice@regione.emilia-romagna.it.

L'impegno sarà incrementato nel periodo compreso da settembre a dicembre 2015 a due giornate per ogni settimana.

Durante i primi mesi di avviamento sperimentale del percorso di assistenza è prevista un'attività di monitoraggio idonea a valutare le opportunità di sviluppo del percorso formativo da attuare.

Il monitoraggio sarà costituito dalla raccolta di istanze finalizzate alla conoscenza delle criticità che i soggetti attuatori incontrano nell'avviare i procedimenti di formazione dei singoli interventi.

La necessità di predisporre un sistema di monitoraggio è quella di acquisire una serie di informazioni circa l'andamento del percorso, funzionale ad una taratura o ricalibratura dello stesso in relazione ad eventuali di discrepanze o di anomalie rilevate.

Al termine dell'anno 2015 sarà possibile valutare i risultati conseguiti dal progetto proposto ed eventualmente apportare le opportune modifiche ed integrazioni per svilupparlo con maggiore intensità nel corso del 2016.

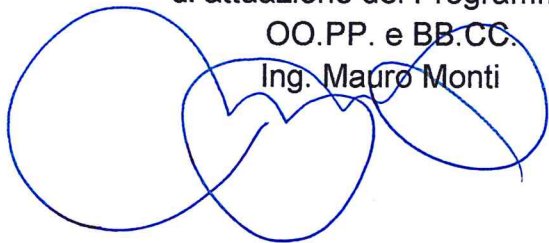


CONCLUSIONI

Il raggiungimento degli obiettivi comporta, una valutazione degli apprendimenti, che non può che essere conseguenza dell'attività di controllo che il personale della STCD dovrà effettuare durante il processo di attuazione del Programma delle OO.PP. e dei BB.CC.. La valutazione del risultato conseguito sarà tanto più positiva quanto positivi saranno i controlli effettuati.

Bologna, 31 agosto 2015

Il responsabile del procedimento
di attuazione del Programma delle
OO.PP. e BB.CC.
Ing. Mauro Monti



Il direttore della STCD
Arch. Alfiero Moretti

