



Ufficio Speciale per la Ricostruzione
dei Comuni del Cratere



Ufficio Speciale per la Ricostruzione
L'Aquila

ALLEGATO 2

Progetto

PROGETTO ESECUTIVO

Per l'attuazione del programma congiunto degli acquisti di beni e servizi USRC/USRA 2024-2026

C.U.I. S93068570667202400001. Progetto di accelerazione dei procedimenti amministrativi degli uffici speciali

Premessa

Gli Uffici Speciali congiuntamente ritengono necessario, al fine di svolgere compiutamente le funzioni loro attribuite, di accedere a forme di lavoro flessibile in considerazione dell'impossibilità normativa di ampliare la pianta organica relativa alla platea di lavoratori ad essa assegnata nonché per assicurare la necessaria accelerazione dei procedimenti tecnico amministrativi di propria competenza in particolare in riferimento al rilascio di contributi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio danneggiato dagli eventi sismici del 2009 e, per quanto di competenza, del 2016 favorendo il più pronto rientro delle popolazioni e contribuendo al contrasto del fenomeno dello spopolamento delle aree interne montane.

Accanto a tali, contingenti, esigenze progettuali ritengono gli Uffici altresì indispensabile assicurare l'organizzazione e un primo efficientamento relativamente a nuove funzioni assegnate loro nel tempo che si sono aggiunte all'originaria attività di Uffici preposti alla gestione dei processi di ricostruzione pubblica e privata senza che fosse al contempo previsto l'ampliamento della dotazione di lavoratori ad essi assegnati. Il riferimento, in particolare, al D.L. 77/2021 convertito con modificazioni nella L. 108 del 29 luglio 2021, che ha disposto la possibilità per i comuni ed altri enti abruzzesi di delegare in qualità di soggetti attuatori agli Uffici Speciali la gestione di appalti pubblici, norma cui ha fatto seguito la sottoscrizione di apposite convenzioni stipulate ai sensi della l. 241/90 con cui decine di appalti per un valore complessivo prossimo ai 100 milioni di euro sono stati delegati agli Uffici.

Ulteriore fronte di ampliamento delle funzioni è derivato dalla normativa emergenziale emanata dal Commissario Straordinario sisma 2016 che ha individuato, sempre negli Uffici Speciali, gli enti idonei alla gestione dei processi relativi all'attuazione degli interventi finanziati a valere sul PNC al PNRR.

Ancora, occorre evidenziare come le attività di supporto allo sviluppo del territorio, alla promozione di progetti di recupero del patrimonio materiale e immateriale e, in fase discendente, alla gestione dei trasferimenti finanziari assegnati sia stata notevolmente ampliata negli ultimi anni.

Risultano inoltre ancora in essere le attività dell'Ufficio Centralizzato Espropri, costituito in base all'accordo ex articolo 15 della legge 241 del 1990 con cui il Sindaco di L'Aquila ed i Sindaci rappresentanti delle otto Aree omogenee hanno delegato agli Uffici Speciali le attività correlate alla regolarizzazione delle procedure amministrative connesse alle occupazioni d'urgenza ed alle espropriazioni attuate per fronteggiare l'emergenza sismica. Nonostante, infatti, la continua e proficua attività di sollecito e di individuazione di procedure alternative e/o semplificative, continuano a permanere alcuni dei motivi che hanno determinato la richiesta di proroga per il completamento delle procedure espropriative soprattutto in riferimento all'eccezionale quantità e complessità e la dispersione sul territorio degli intestatari delle aree soggette alle attività espropriative che rende difficoltose le procedure di notifica, comunicazione e corresponsione delle relative indennità.

Da ultimo, permangono alcune esigenze residuali e auspicabilmente in via di esaurimento, per la gestione dei trasferimenti, rendicontazione, contenzioso in essere e procedure amministrative in generale relativi alle attività espropriative di competenza dei comuni siti nel territorio dove operano gli Uffici Speciali. nelle more della conclusione delle procedure già avviate di ripristino dell'originaria platea di lavoratori ad essi assegnata ed intaccata nel tempo da vicende soggettive che hanno interessato numerosi lavoratori quali dimissioni volontarie, procedure di mobilità e comandi in uscita.

Infine, recenti interventi legislativi hanno profondamente inciso sulle funzioni di competenza degli Uffici Speciali, in particolare dell'USRC al quale, a seguito della soppressione degli Uffici Territoriali per la Ricostruzione, sono state devolute le funzioni da essi svolte ed il relativo personale è stato posto sotto la direzione del Titolare dell'USRC con conseguente impossibilità di far fronte ad esigenze di carattere non continuativo e straordinario con le risorse in dotazione insufficienti a garantire un'ordinata transizione verso la riorganizzazione dell'Ente.

Ambito operativo e contesto normativo

A seguito degli eventi sismici che hanno colpito la Regione Abruzzo nell'aprile del 2009, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (di seguito D.P.C.M.) 6 aprile 2009 è stato dichiarato lo stato di emergenza in ordine all'eccezionale gravità dei danni cagionati al patrimonio edilizio del comune di L'Aquila e degli altri Comuni della Regione Abruzzo.

Con decreto legge del 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77 recante *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"* è stata emanata la normativa fondante in materia, successivamente integrata e specificata dalle diverse ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate nel periodo commissariale-emergenziale durato sino al 31 agosto 2012, giorno di cessazione dello stato d'emergenza; a titolo esemplificativo si ricapitolano di seguito le principali ordinanze ancora applicabili per le parti non incompatibili con i successivi interventi normativi: opcm 3778 del 2009, 3779 del 2009, 3790 del 2009 con i relativi indirizzi esecutivi, opcm 3820 del 2009 così come modificata dall'opcm 3832 del 2010, opcm 4013 del 2012.

Il passaggio dallo stato emergenziale alla gestione ordinaria è stato attuato dal Legislatore attraverso l'istituzione di due Uffici Speciali, l'uno con competenze sul territorio del comune di L'Aquila (Ufficio

Speciale per la Ricostruzione del comune di L'Aquila, USRA) e l'altro con competenze sui restanti comuni del cratere sismico (Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei comuni del Cratere, USRC) determinato in ragione del grado di magnitudo registrata e comprendente 56 comuni disseminati sul territorio della Regione Abruzzo, principalmente nella provincia di L'Aquila.

L'intervento normativo che ha istituito gli Uffici Speciali declinandone le relative funzioni è il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, recante *“Misure urgenti per la crescita del Paese”* ove, all'art. 67-bis comma 1, si stabilisce che *“lo stato di emergenza dichiarato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2009 a causa degli eventi sismici che hanno interessato la provincia di L'Aquila e gli altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009, già prorogato con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 17 dicembre 2010 e 4 dicembre 2011, cessa il 31 agosto 2012”*.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2013 (c.d. decreto “Monti”) si è introdotto il modello parametrico idoneo ad accelerare i processi di ricostruzione privata valorizzando, al contempo, il profilo della sicurezza sismica del patrimonio edilizio recuperato.

Ulteriore intervento normativo di particolare rilievo è costituito dalla legge n. 125 del 2015 che all'articolo 11 introduce diverse disposizioni ispirate ad un maggior rigore nei processi connessi alla Ricostruzione prevedendo anche controlli a campione sulla regolarità dei flussi finanziari da parte della Sezione Regionale territorialmente competente della Corte dei conti.

Quanto alle concrete modalità di costituzione degli Uffici, si richiama il disposto del comma 3 dell'articolo 67-ter del decreto legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, che prevede che l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere coordina gli otto uffici territoriali delle aree omogenee (oggi 3 sportelli decentrati a seguito delle modifiche introdotte con la L.F. per il 2018) ed è costituito dai comuni interessati, con sede in uno di essi, previa intesa con il Ministro per la coesione territoriale, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Presidente della regione Abruzzo, con il Presidente della provincia di L'Aquila, di Pescara e di Teramo e con un coordinatore individuato dai 56 comuni del cratere; similmente, si prevede che l'Ufficio Speciale per la città di L'Aquila sia costituito dal Comune di L'Aquila, previa intesa con il Ministro per la coesione territoriale, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Presidente della regione Abruzzo e con il Presidente della provincia di L'Aquila.

L'intesa sulla costituzione dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere del 9-10 agosto 2012, sottoscritta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Presidente della regione Abruzzo, dai Presidenti della provincia di L'Aquila, di Teramo e di Pescara e dal coordinatore dei comuni del cratere, ha disciplinato gli aspetti organizzativi e funzionali dell'USRC ed in particolare i requisiti e le modalità di selezione del Titolare, nonché la dotazione di risorse strumentali ed umane nel limite massimo di cinquanta unità di cui al massimo venticinque a tempo indeterminato.

Parimenti, l'intesa sulla costituzione dell'Ufficio Speciale per la città di L'Aquila del 7 agosto 2012, sottoscritta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Presidente della regione Abruzzo, dal Presidente della provincia di L'Aquila e dal Sindaco del comune di L'Aquila, ha disciplinato gli aspetti organizzativi e funzionali dell'USRA ed in particolare i requisiti e le modalità di selezione del Titolare, nonché la dotazione di risorse strumentali ed umane nel limite massimo di cinquanta unità di cui al massimo venticinque per il Comune di L'Aquila a tempo determinato, e le restanti unità a tempo indeterminato assunte dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

Il funzionamento degli Uffici è assicurato principalmente mediante trasferimenti disposti periodicamente con delibere CIPESS o comunque con trasferimenti di risorse statali, non essendo essi dotati di autonomia

impositiva. Gli Uffici sono in regime di contabilità speciale in ragione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 ottobre 2012, registrato alla Corte dei Conti il 3 dicembre 2012 (Reg. 11 – Fog. 38) che, nell'autorizzare l'apertura di apposite contabilità speciali a favore dei due Uffici Speciali per la Ricostruzione, ne ha disciplinato il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale nonché la trasmissione dei relativi dati alla banca dati istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Attualmente i Titolari degli Uffici Speciali sono l'ing. Salvatore Giuseppe Duilio Provenzano quale Titolare dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione della città dell'Aquila dal 13 febbraio 2024 in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2024, registrato dall'Ufficio di controllo della Corte dei Conti in data 1 marzo 2024, e fino al 31 dicembre 2025, e l'ing. Raffaello Fico quale Titolare dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei comuni del cratere nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2024 registrato alla Corte dei Conti il 18 gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2025.

A tali originarie funzioni e competenze si aggiunge, come previsto dall'art. 1 dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 904 del 15 luglio 2022, il supporto tecnico amministrativo da rendere alle Regioni ed ai Comuni interessati dal sisma 2016 - nell'espletamento delle attività relative alle procedure di espropriazione ed occupazione delle aree su cui insistono le strutture emergenziali temporanee realizzate a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il territorio del Centro Italia a partire dal giorno 24 agosto 2016 – per il quale è stato autorizzato l'avvalimento dell'Ufficio centralizzato Espropri costituito nell'ambito degli Uffici Speciali per la Ricostruzione di cui all'art. 67-ter, comma 2, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, prevedendo che l'organizzazione e le modalità di espletamento dell'attività di supporto siano definite mediante Accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

Con l'accordo di collaborazione concluso ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241 per l'annualità 2024, gli Uffici Speciali si impegnano a fornire alle Regioni ed ai Comuni interessati dal contesto emergenziale anche le professionalità dotate di adeguate competenze tecniche e amministrative in merito alle procedure di espropriazione ed occupazione delle aree su cui insistono le strutture emergenziali temporanee realizzate a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il territorio del Centro Italia.

In ultimo, va considerato il ruolo attribuito agli Uffici Speciali nell'ambito dei progetti del PNRR, sia in qualità di soggetti responsabili di diversi interventi del Piano Complementare approvato con decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, sia in qualità di stazioni appaltanti in virtù delle numerose Convenzioni siglate con i principali attori istituzionali presenti sul territorio.

Si deve sottolineare che, come accennato in premessa, gli Uffici Speciali non hanno autonoma capacità assunzionale, dal momento che le rispettive piante organiche sono determinate da norme di legge e dalle convenzioni istitutive.

E', pertanto, solo attraverso il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato che gli Uffici possono far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali non rientranti nelle funzioni ad essi istituzionalmente attribuite e cui non si può far fronte con le risorse in dotazione, anche in ragione del delicatissimo contesto socio economico in cui essi si trovano a dispiegare le proprie competenze e per il forte impatto della qualità e della velocità dei servizi da essi erogati sulla vita della popolazione colpita dal sisma.

Relazione tecnica

In considerazione della comune esigenza di accedere a forme flessibili di lavoro e richiamati gli artt. 38 della Direttiva 2014/24/UE e 62, comma 14, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e s.m.i. che prevedono la possibilità

per due o più amministrazioni aggiudicatrici di eseguire congiuntamente appalti specifici volti a soddisfare esigenze comuni, gli Uffici Speciali hanno determinato l'approvazione del programma congiunto degli acquisti e dei servizi 2024-2026 consultabile su entrambi i siti istituzionali degli Enti nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" e regolarmente comunicato alle Autorità competenti.

Unica voce del citato programma, è, per l'appunto, la stipula di un accordo quadro di durata biennale rinnovabile per ulteriori due anni sulla base del quale attivare contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato per le esigenze degli Uffici Speciali. L'attuale, profondo, processo di riorganizzazione che sta investendo gli Uffici rende impossibile allo stato attuale quantificare il fabbisogno esatto di personale, sia per le vicende soggettive (mobilità, comandi, dimissioni volontarie) che nel tempo hanno intaccato in modo rilevante la platea di lavoratori ad essi assegnati sia in ragione del mutevole assetto delle funzioni assegnate agli uffici speciali da un punto di vista qualitativo oltre che quantitativo.

Il repentino aumento quantitativo e qualitativo delle funzioni istituzionali senza che sia stato disposto un incremento della dotazione organica dell'Ufficio, rende indispensabile il ricorso a forme di lavoro flessibile idonee a scongiurare il rischio di paralisi dell'intero processo di Ricostruzione.

L'aspetto organizzativo, congiuntamente alle peculiarità in ordine all'approvvigionamento finanziario, ha condotto gli Uffici ad optare per la soluzione tecnico-giuridica dell'accordo quadro, ritenuta più idonea in quanto più flessibile ma allo stesso tempo capace di fissare i prezzi e gli altri elementi essenziali dei contratti di somministrazione che verranno stipulati.

In considerazione degli importi stimati per il fabbisogno di personale, si provvede ad indire una gara europea mediante procedura aperta, utilizzando il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa con una ridotta incidenza dell'elemento prezzo, al fine di assicurare agli Uffici un servizio davvero idoneo a soddisfare con solerzia, efficienza e qualità le esigenze che verranno prospettate.

L'importo stimato massimo dell'accordo quadro, fissato dagli Uffici Speciali in 4.999.999,00 (quattromilioninovecentonovantanovemilanovecentonovantanove/00) è conforme ad una proiezione futura su un arco temporale di due-quattro anni delle esigenze manifestate dagli Uffici Speciali negli ultimi sei mesi, fermo restando che tale ammontare non è in alcun modo impegnativo o vincolante per le Stazioni Appaltanti ma costituisce solo un tetto massimo, né all'appaltatore sarà garantito alcun minimo importo di contratti di somministrazione, dipendendo questi esclusivamente dalle esigenze che verranno manifestate dagli Uffici.

Il personale di cui si chiederà la somministrazione è appartenente alle categorie professionali del CCNL del personale non dirigente del Comparto Funzioni Locali.

Nell'elaborazione del quadro esenziale del Progetto, si è tenuto conto di una possibile/probabile stima del fabbisogno utilizzando come paramenti di calcolo dei relativi costi, il moltiplicatore unico massimo accordabile applicato al calcolo del costo orario, pervenendo ad un costo indicativo di circa 1,8 milioni di € annui per i due Uffici congiuntamente.

Il corrispettivo del servizio, idoneo a ricomprendere ogni e qualsivoglia voce di costo nonché l'utile di Agenzia, è determinato mediante un moltiplicatore unico compreso tra a 1 (costo del lavoro determinato dalla Stazione Appaltante) e 1,3 (corrispettivo massimo soggetto a ribasso in fase di gara) e sarà applicato a ciascuna ora ordinaria di lavoro effettivo; tale corrispettivo è immutabile per tutta la durata dell'accordo quadro compreso eventuale rinnovo e/o proroga tecnica ed è identico per tutte le categorie professionali di cui si chiederà la somministrazione.

Quadro economico dell'intervento:

	Q.T.E. Accordo Quadro (importi stimati che saranno calcolati sugli effettivi contratti attuativi)		
A1	Importo massimo dei servizi per due anni (comprensivo di aggio di agenzia)		3.600.000,00
A2	Opzioni per rinnovo, proroga e variazioni contrattuali		1.000.000,00 + 399.999,00
A3	ONERI per la sicurezza non soggetti a ribasso (Importo della fornitura)		0 €
A4	ONERI per la sicurezza non soggetti a ribasso (Rinnovo-proroga)		0 €
	TOTALE A- VALORE DELL'ACCORDO QUADRO		4.999.999,00 €
	B SOMME A DISPOSIZIONE DELLA STAZIONE APPALTANTE		
B1	Spese di gara		5.000,00
B2	Contributo ANAC	.	880,00
B3	Incentivi funzioni tecniche		100.000,00 €
B4	Costi commissione giudicatrice		50.000,00 €
	VALORE COMPLESSIVO DEL PROGETTO		5.155.879,00 €

In caso di eventuali economie allo scadere dei due anni di contratto, le stesse potranno essere utilizzate nella eventuale proroga per gli ulteriori due anni.