

n. 3 • 2018

Sommario

- Editoriale
Osservazioni raccolte dal Presidente UNITEL trasmesse al Presidente nazionale per la consultazione pubblica online del MIT sul Codice degli appalti
di Bernardino Primiani 1
- Cultura del progetto
I "Dieci Anni" del Master in progettazione architettonica di impianti sportivi
di Maurizio Petrangeli, Luigi Ludovici, Laura Guglielmi e Marco Sanetti..... 6
- Dottrina
Il documento di UPI di proposte istituzionali delle province: "Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori" (parte I)
..... 10
- Vita associativa ed eventi
a cura della Redazione... 15

Il giornale è stato chiuso
il 30.09.2018



Direttore responsabile
Cesare Romano
Responsabile di Redazione
Gianfilippo Lo Mastro
Sede legale
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna
Recapito postale
Segreteria Unitel
Via G. Garibaldi, 57
86100 Campobasso (CB)
Tel./Fax 0874/493958 info@unitel.it
Stampa:
Maggioli s.p.a. - Stabilimento
di Santarcangelo di Romagna (RN)

Pubblicazione registrata al Tribunale di Rimini al n. 25/90 Registro Stampa Periodici
Il Nuovo Giornale dell'UNITEL viene spedito gratuitamente a tutti i Soci. Chiunque può abbonarsi provvedendo ad un versamento di 50 € sul CC postale n. 76149004 intestato a UNITEL - Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN) con la causale: abbonamento a "il Nuovo Giornale dell'UNITEL" anno 2017. Per informazioni rivolgersi alla sede del Giornale

Editoriale

dell'Arch. Bernardino Primiani (*)

Osservazioni raccolte dal Presidente UNITEL trasmesse al Presidente nazionale per la consultazione pubblica online del MIT sul Codice degli appalti

Articolo 59, commi 1 e 1-bis - Appalto integrato

Il Codice abolendo l'appalto integrato, e prevedendo, per lavori di importo superiori a 2.000.000 €, l'obbligo di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ha limitato la possibilità di "varianti migliorative", in quanto il progetto esecutivo, da porre a base di gara, essendo tale, possiede un elevato grado di dettaglio.

In tal modo viene lasciato poco spazio all'iniziativa del concorrente, atteso che lo stesso può apportare poche migliorie ad un progetto esecutivo verificato e validato, rispetto a quelle apportabili ad un progetto definitivo. Ciò rappresenta un danno per la Stazione Appaltante (S.A.) che, da un lato, non può di fatto avvalersi del contributo ideativo dei concorrenti e dall'altro è onerata dell'impegno economico dei corrispettivi per la prestazione della progettazione esecutiva.

Il Correttivo al Codice (d.lgs. 26/2017) ha altresì reso più evidente il danno arrecato alle S.A. Infatti esso ha previsto che il punteggio dell'elemento prezzo non può superare i 30 punti, e conseguenzialmente il peso degli altri elementi, principalmente quelli relativi all'offerta tecnica, hanno ricevuto una sopravvalutazione in termini di punteggi, anche se di fatto, come prima detto, si è fortemente ridotta la possibilità di miglioramenti progettuali.

Proposta

Ripristinare la possibilità di utilizzo dell'appalto integrato.

Articolo 38 - Qualificazioni Stazioni Appaltanti

La bozza di d.P.C.M. sulla qualificazione delle S.A. a parere di questa Associazione, prevede requisiti troppo onerosi per i piccoli enti. Basta pensare che la qualificazione L-LM (livello medio), relativo alla fascia di lavori fino alla soglia comunitaria, prevede una struttura stabile composta da 3 tecnici con laurea magistrale, 4 tecnici diplomati, 2 laureati in materie giuridiche, 2 amministrativi diplomati. Ciò significa che i piccoli enti specialmente quelli delle aree interne del territorio comunale, sprovvisti di idonee piante organiche, per raggiungere una tale consistenza di struttura organizzativa, saranno costretti ad aggregazioni di decine di enti o delegare le funzioni a centrali di committenza. Inoltre le prime esperienze relative ad aggregazioni già esistenti, hanno evidenziato tempi più lunghi per le procedure e costi di funzionamento elevati.

Proposta

Vanno semplificate le procedure ed i requisiti per la qualificazione delle Stazioni Appaltanti.

Articolo 105 - Subappalto

Anche per importi inferiori alla soglia comunitaria, l'indicazione della terna è obbligatoria, laddove il subappalto possa riguardare attività esposte a ri-

(*) Presidente Nazionale di Unitel.

Editoriale

schio di infiltrazione mafiosa, individuate dall'art. 1 comma 53 della legge n. 190/2012. Basta una piccola gara dove vi sono lavori rientranti nella categoria OG3 e troviamo buona parte di dette attività che possono essere oggetto di subappalto. Quindi per piccole gare il concorrente può essere tenuto ad indicare diverse terne per ognuna di dette attività, con aggravii procedurali notevoli.

Proposta

Abolizione dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori, per importi inferiori alla soglia comunitaria, con eventuale obbligo, per le specifiche attività esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, individuate dall'art. 1 comma 53 della legge n. 190/2012, che il subappaltatore sia iscritto alla "white list".

Articolo 211 – Pareri di precontenzioso dell'ANAC

I tempi di definizione del precontenzioso dinanzi all'ANAC sono troppo lunghi, ad oggi l'inizio dell'istruttoria avviene mediamente dopo circa sei mesi dopo dalla richiesta di avvalersi di tale strumento. I tempi del ricorso giurisdizionali dinanzi al T.A.R. sono, in genere, più brevi.

Proposta

Vanno definiti normativamente i tempi di istruttoria del precontenzioso dinanzi all'ANAC.

Articolo 85 – Verifica dei requisiti di partecipazione

Il sorteggio e le verifiche dell'ex art. 48 non sono più contemplate nel nuovo Codice.

Il Codice, però, non fornisce indicazioni precise circa i tempi e le modalità delle verifiche sulle dichiarazioni rese dai concorrenti sul possesso dei requisiti di partecipazione. I passaggi relativi alla dimostrazione dei requisiti non sono lineari, anzi presentano delle criti-

crità, come già osservato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema dello stesso Codice, che invitava a definire meglio il rapporto tra autocertificazioni, D.G.U.E., sistema di qualificazione e verifiche.

L'art. 85 comma 1 prevede espressamente che al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, le S.A. accettano il D.G.U.E. che *"consiste in una autocertificazione come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o private"* da quale risulta che il concorrente soddisfa i requisiti di partecipazione (artt. 80 ed 83).

I documenti complementari al D.G.U.E. sono (vedi commi 2 e 3 art. 85) quelli che comprovano le dichiarazioni rese e che il concorrente nel D.G.U.E. stesso dichiara di essere in grado di fornire *"su richiesta e senza indugio"*.

Il comma 5 dell'art. 85 stabilisce che *"la S.A. può (e non deve) chiedere agli offerenti e ai candidati in qualsiasi momento nel corso della procedura di presentare tutti i documenti complementari o parte di essi qualora sia necessario per assicurare il corretto svolgimento della procedura"* e comunque non li richiede se sono presenti nella banca dati dell'art. 81.

Lo stesso comma 5 dell'art. 85 stabilisce che *"prima dell'aggiudicazione i documenti complementari sono chiesti all'aggiudicatario"*.

Dal combinato disposto delle norme di cui sopra risulta che i documenti complementari (ovvero la dimostrazione documentale di quanto dichiarato nel D.G.U.E.) devono essere obbligatoriamente richiesti all'aggiudicatario e solo eventualmente e se ritenuto necessario dalla S.A. richiesti in qualsiasi momento della procedura anche agli altri partecipanti.

Va definito cosa significa in "qualsiasi momento"?

Con l'entrata in vigore dell'art. 29 del Nuovo Codice, e soprattutto dopo la modifica apportata dal decreto Correttivo (d.lgs. n. 56/2017), la procedura di gara, ed anche della proposizione di eventuali ricorsi giurisdizionali, è incentrata in una logica bifasica.

La prima si conclude con il provvedimento che determina le ammissioni ed esclusioni *"all'esito della verifica della documentazione attestante l'assenza dei motivi di esclusione art. 80 e la sussistenza dei requisiti economico-finanziari, tecnico-professionale (e di idoneità professionale)"*.

La seconda riguarda la procedura di gara in senso stretto, ovvero esame e valutazione dell'offerta tecnica ed economica e si conclude con la aggiudicazione della stessa procedura. Con il correttivo è stata apportata una modifica sostanziale alla prima fase, infatti il provvedimento che determina le esclusioni/ammissioni deve essere emesso *"non all'esito delle valutazioni dei requisiti"* come previsto nel d.lgs. n. 50/2016, ma *"all'esito della verifica della documentazione attestante la sussistenza dei requisiti"*, come modificato dal Correttivo. Tale modifica sostanziale può portare a contenziosi sull'operato illegittimo della S.A., laddove, la stessa dopo aver ammesso, ai sensi dell'art. 29, un operatore economico poi risultato aggiudicatario, riscontrasse nella successiva fase di verifica dei requisiti che lo stesso né è carente. In tal caso come asserito da parte della giurisprudenza non trova applicazione il disposto dell'art. 95 comma 10 del nuovo Codice *"ogni variazione successivamente alla fase di ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini delle medie ... e per l'individuazione della soglia di anomalia"* in quanto, l'ammissio-

ne è conseguenza di un operato illegittimo da parte della S.A.

Ad oggi volendo evitare tale situazione, è opportuno che la verifica dei requisiti autocertificati nel D.G.U.E. venga eseguita:

- per tutti i concorrenti
 - e prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte;
- attraverso il "sistema AVCPass" dell'ANAC (per il quale le modalità operative di funzionamento ed utilizzo, sono state stabilite con la deliberazione AVCP n. 111/2012 ed aggiornate con deliberazione ANAC n. 157/2016). Tale metodologia è però lunga e laboriosa (si pensi a gare con molti partecipanti).

Proposta

Occorre che il Codice all'art. 29 precisi chiaramente quali siano gli adempimenti a carico delle Stazioni Appaltanti per definire "l'esito della verifica della documentazione attestante la sussistenza dei requisiti".

Proposta alternativa

Ripristinare la metodologia prevista dall'ex art. 48 del d.lgs n. 163/2016, stabilendo modalità e tempistica delle verifiche sulle dichiarazioni rese dai concorrenti sul possesso dei requisiti di partecipazione.

Articolo 95 – Valutazione offerte anomale

Le ll.gg. n. 3 sul RUP, al punto 5.3 ultimo periodo, prevedono: "Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ... la verifica delle offerte anormalmente basse è svolta dal RUP con l'eventuale supporto della commissione nominata ex art. 77 del Codice (commissione giudicatrice)".

Ciò rappresenta una grande contraddizione.

Da un lato si afferma che il RUP deve stare "lontano" dalle valutazioni della commissione giudicatrice per evitare condizionamenti strumen-

tali, ma dall'altro si deve occupare di quella parte del procedimento di gara relativo alla verifica di congruità tecnico/economica, che riveste grande delicatezza e soggetta comunque a valutazioni discrezionali.

Proposta

È opportuno che tale competenza sia attribuita esclusivamente alla commissione giudicatrice o apposita commissione tecnica anche nelle gare aggiudicate con il criterio del prezzo, oggi rimessa direttamente al RUP.

Articolo 95, commi 4 e 5 Criteri di aggiudicazione

Articolo 95, comma 10-bis Punteggio attribuito all'offerta economica

La disciplina europea, da cui discende il codice dei contratti, contempla un solo criterio di aggiudicazione che è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ma nella normativa europea tale criterio è declinato in maniera differente poiché il rapporto prezzo/qualità può variare tra due estremi che sono quelli del solo prezzo e quello dalla sola qualità. Occorre quindi rifondare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa lasciando alla Stazione Appaltante ogni scelta in merito all'incidenza dei requisiti in funzione della prestazione da acquisire al fine di poter individuare la miglior offerta. Ciò comporterebbe l'eliminazione del criterio del minor prezzo sostituendolo con l'offerta economicamente più vantaggiosa valutata in base al solo prezzo.

Tale sistema presente nella direttiva europea è unico e contempla infinite combinazioni poiché, come già evidenziato nel comma 2 dell'art. 95 del Codice dei contratti, il "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto quali-

tà/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo". Quindi è lo stesso Codice che afferma come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa possa essere individuato in base ad un rapporto qualità/prezzo o in base al solo prezzo o in base alla sola qualità (art. 95 comma 7).

Si tratterebbe quindi di recepire in maniera corretta la direttiva europea (considerando 89, 90) ed l'art. 67 comma 2 della direttiva europea 2014/24/UE che recita: "2. L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione".

Questo fatto salve quelle fattispecie residuali, da disciplinare esplicitamente, in cui tali condizioni estreme del solo prezzo o della sola qualità non siano applicabili (facoltà di cui al considerando n. 89). Al fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato.

Considerando il n. 89 "Occorre stabilire esplicitamente che l'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe essere valutata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, che dovrebbe sempre includere un elemento relativo al prezzo o al costo. Analogamente occorre precisare che tale valutazione dell'offer-

Editoriale

ta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere effettuata anche soltanto sulla base del prezzo o di un approccio costo/efficacia”.

Proposta

Abrogazione dei commi 4, 5 e 10-*bis* dell’art. 95 e riformulazione del criterio con possibilità di adottare l’offerta economica più vantaggiosa anche in base al sol prezzo o alla sola qualità o al miglior rapporto qualità/prezzo, come già riportato al comma 2 dell’art. 95 del Codice, lasciando alla Stazione Appaltante ogni scelta in merito all’incidenza dei criteri al fine poter individuare la miglior offerta in base alla prestazione da acquisirsi. Questo fatto salve quelle fattispecie residuali da disciplinare esplicitamente. Si coglie l’occasione per evidenziare la necessità di ridefinire la disposizione contenuta nel comma 14-*bis* dell’art. 95 in quanto rappresenta un vincolo che limita l’attuazione del metodo dell’offerta economicamente più vantaggiosa anche in ragione dei criteri ambientali minimi di cui all’art. 34 commi 2 e 3 del Codice.

Articolo 31, comma 3 – Competenza del RUP nella procedura di gara

Dopo l’entrata in vigore del bando-tipo ANAC 1/2017, parte della dottrina, ma di recente, anche parte della giurisprudenza amministrativa, ritiene che nel settore degli appalti, sia vigente un modello di procedimento amministrativo speciale, differente da quello previsto dalla legge 241/1990, modello che attribuisce al RUP competenze gestionali dirigenziali.

Cioè sulla base delle indicazioni del bando-tipo, il RUP, anche se non riveste la qualifica di dirigente o l’incarico di responsabile di servizio dell’ente locale privo di dirigenza, e quindi non dotato delle competenze previste dagli artt. 16-17 del d.lgs. n. 165/2001

e dell’articolo 107 del d.lgs. n. 267/2000, può, comunque, adottare “provvedimenti di tipo definitivo”, quali l’esclusione degli operatori economici, carenza dei requisiti richiesti, e l’esclusione del potenziale aggiudicatario laddove la sua offerta, a seguito del relativo procedimento, sia stata valutata come anomala.

In sintesi il procedimento che porta all’aggiudicazione di una procedura di gara (disciplinata dal Codice dei contratti e linee guida, bandi tipo, ecc.) è differente dal procedimento amministrativo, definibile “ordinario” e disciplinato dalla legge n. 241/1990.

Questa Associazione condivide un diverso l’orientamento, per le seguenti motivazioni.

a) Derogabilità indicazioni bando tipo

L’articolo 71 del Codice dispone che “*le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo*”. Pertanto le indicazioni del bando-tipo possono essere disapplicate, purché la stazione appaltante motivi espressamente il proprio diverso avviso, avendo l’accortezza di non violare le norme di legge.

b) Il bando tipo non assegna funzioni dirigenziali in deroga alla legge 241/1990

Il bando-tipo al punto 19 prevede che “*il [RUP/seggio di gara/apposito ufficio-servizio] procederà a:*

a) *verificare la conformità della documentazione amministrativa a quanto richiesto nel presente disciplinare;*

b) *attivare la procedura di soccorso istruttorio di cui al precedente punto 14;*

c) *redigere apposito verbale relativo alle attività svolte;*

d) *adottare il provvedimento che determina le esclusioni e le ammis-*

sioni dalla procedura di gara, provvedendo altresì agli adempimenti di cui all’art. 29, comma 1, del Codice”.

Al medesimo punto 19 il bando tipo considera tre ipotesi di competenza a disporre l’esclusione:

1. del RUP;
2. del seggio di gara;
3. di apposito ufficio o servizio.

Le ipotesi 2 e 3 funzionano sul piano giuridico solo se il provvedimento sia adottato dal vertice del seggio o dell’ufficio/servizio coincidente con il dirigente o responsabile di servizio, atteso che solo questi possono adottare i provvedimenti decisionali.

L’ipotesi 1, non giustifica l’attribuzione di competenze dirigenziali al RUP in quanto lo stesso può benissimo coincidere col dirigente o il responsabile di servizio: anzi, ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 241/1990, questa è l’ipotesi ordinaria e normale.

Inoltre lo stesso Codice dei contratti fa espresso riferimento alla legge n. 241/1990 atteso che:

- l’articolo 30, comma 8 dispone:

“*Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile*”;

- l’articolo 31, comma 3, dispone:

“*Il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti*”.

In base all’art. 16 del d.lgs. n. 165/2001 ed all’art. 107 comma 4

del d.lgs. n. 267/2000:

- la responsabilità delle procedure di gare è rimessa in capo ai dirigenti o ai responsabili del servizio incaricati di funzioni dirigenziali ai sensi dell'art. 109 comma 2 del d.lgs. n. 267/2000;

- le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative (art. 107, comma 4, del d.lgs. 267/2000).

Per quanto sopra evidenziato questa Associazione ritiene che il Codice dei contratti, non abbia creato un nuovo modello procedurale "parallelo", alla legge n. 241/1990 ma sia, invece, pienamente rispettoso della legge 241/1990. Infatti applicando proprio lo schema generale della legge 241/1990 e, in particolare la previsione del suo articolo 6, comma 1, lettera e), il RUP trasmette le risultanze istruttorie che evidenzino la necessità di escludere l'operatore economico all'organo competente per l'adozione, cioè al dirigente o al responsabile di servizio. Non vi sarà alcuna trasmissione di risultanze istruttorie nel caso di coincidenza tra dirigente o responsabile di servizio e RUP.

Proposta

È opportuno che l'art. 31 al comma 3 o al comma 4 del Codice chiarisca se nelle procedure di gara al RUP sono affidate o meno funzioni dirigenziali analoghe a quelle previste dall'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 107 comma 4 del d.lgs. n. 267/2000, che gli consentano di emettere i provvedimenti di esclusione dei concorrenti e di aggiudicazione delle procedure stesse.

Articolo 113, comma 2 – Incentivo per le funzioni tecniche

L'art. 113 comma 2 del Codice oltre ad escludere dalla ripartizione dell'incentivo le attività di progettazione e quindi del coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, non riporta tra le attività ammesse alla ripartizione anche quelle relative allo svolgimento dell'attività di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione. Questa associazione ritiene che tale omissione sia solo una "mancanza testuale", atteso che l'attività di direzione lavori, che è svolta in parallelo al coordinamento, è ammessa al riparto dell'incentivo.

Alcune sezioni regionali della Corte dei conti, interpellate in merito, hanno però, fornito parere negativo in quanto le attività indicate al comma 2 dell'art. 113 sono tassative, essendo ivi riportato il termine "esclusivamente" e tra queste non è riportato il coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione.

Peraltro, ai sensi del d.m. 49/2018, art. 2, l'attività di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione è svolta in via prioritaria dal direttore dei lavori e quindi soggetta ad incentivazione.

Proposta

All'art. 113 comma 2 va inserito anche l'attività di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione.

Articolo 73, comma 4 – Pubblicazione bandi a livello nazionale

In attuazione dell'art. 72 comma 4 del Codice, il decreto Ministero delle infrastrutture 2 dicembre 2016, ha ripristinato la pubblicazione dei bandi di gara e degli esiti di gara, per servizi/forniture di importo oltre soglia comuni-

taria e per lavori oltre l'importo di 500.000 euro.

La pubblicità sui quotidiani, rappresenta esclusivamente una forma di finanziamento agli stessi a carico delle stazioni appaltanti, infatti non è previsto il rimborso da parte dell'aggiudicatario ai sensi dell'art. 216 comma 11.

Ma anche ai fini strettamente pubblicitari essa rappresenta una forma poco utilizzabile, atteso che, a parte il costo del quotidiano, l'avviso o l'esito sono pubblicati per estratto e per un solo giorno; mentre sul "Servizio Contratti" del Ministero delle infrastrutture e trasporti, accessibile gratuitamente ad ogni operatore economico, è possibile trovare in formato integrale e per l'intero periodo previsto di pubblicità, tutte procedure pubblicate dalle stazioni appaltanti in Italia, con allegata tutta la documentazione di gara necessaria per partecipare alla gara quali allegati, modulistica elaborati progettuali ecc.

Sullo stesso sito del Ministero per ogni procedura in corso è inoltre visionabile il corso della procedura quali: le esclusioni/ammissioni, le convocazioni sedute di gara, altri avvisi l'esito di gara, e ciò in attuazione dell'art. 29 comma 2 del Codice stesso. La pubblicità sul "Servizio Contratti" del Ministero delle infrastrutture e trasporti, risulta essere ad oggi la più efficace forma pubblicitaria di avvisi ed esiti di gara, e la più utilizzata dagli operatori economici.

Proposta

All'art. 73, comma 4 va espressamente indicato l'esclusione della pubblicità degli avvisi e degli esiti di gara sui quotidiani nazionali e locali.

Cultura del progetto

I “DIECI ANNI” DEL MASTER IN PROGETTAZIONE ARCHITETTONICA DI IMPIANTI SPORTIVI

di Maurizio Petrangeli, Luigi Ludovici, Laura Guglielmi e Marco Sanetti

Sono trascorsi dieci anni da quando la Facoltà di Architettura della Sapienza - Università di Roma, CONI Servizi e l'Istituto per il Credito Sportivo, decisero di dar vita ad un master che si occupasse della progettazione degli impianti sportivi. All'origine dell'iniziativa, della quale UNITEL diviene partner, vi era la convinzione che lo sport, nella sua accezione più ampia, aveva e avrebbe assunto un'importanza sempre crescente e che la qualità delle sue architetture avrebbe contribuito al benessere psicofisico dei praticanti, ai processi di crescita dell'individuo, al miglioramento complessivo della società. L'esperienza sin qui condotta consente una riflessione sulle finalità, sui criteri didattici e culturali, sulla struttura del master, in modo da orientarne gli indirizzi e individuarne le prospettive di sviluppo per il prossimo futuro.

Finalità

Dalle indagini e dalle analisi condotte all'epoca dell'istituzione del master, era emerso che esisteva una forte richiesta da parte degli operatori privati, degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni, di professionisti specializzati nelle ar-

chitetture per lo sport. Oggi la domanda si è maggiormente specificata e ulteriormente diversificata: nell'attuale congiuntura è la necessità di realizzare una diffusa rete di infrastrutture di media dimensione che, laddove possibile, si pongano in relazione con l'immediato contesto, con i tessuti urbani consolidati e con i comparti edilizi in via di edificazione, aumentando l'integrazione tra i servizi sportivi e la città. Inoltre le caratteristiche del mercato sembrano privilegiare impianti “ibridi”, multifunzionali, duttili, costituiti da spazi dove praticare lo sport e completati da aree per attività ludiche outdoor, servizi ricreativi e strutture commerciali. All'interno di questo panorama, per molti versi inedito e sorprendente, emerge inoltre la necessità di adeguare e riqualificare il patrimonio esistente dal punto di vista normativo, edilizio e funzionale, compresi i grandi impianti sportivi realizzati in occasione delle trascorse manifestazioni internazionali. Partendo da queste premesse, il master si rivolge ai neo laureati e a quanti già operano nel settore, proponendo un percorso finalizzato alla specializzazione negli ambiti della pro-

grammazione, progettazione, realizzazione e gestione degli impianti sportivi. Oltre a fornire conoscenze metodologiche, legislative e tecniche, il Master si pone l'obiettivo più generale di contribuire al diffondersi della cultura sportiva e di una nuova e più profonda consapevolezza della specificità del settore che, nella sua complessità, offre un ventaglio molto ampio di opportunità. In virtù del *know how* acquisito, i diplomati possono così trovare più agevolmente occasioni di lavoro o, se già occupati, possono utilizzare immediatamente le conoscenze e le competenze maturate.

Contesto di riferimento

Nel nostro Paese le strutture sportive si caratterizzano per alcuni aspetti che, in parte, orientano l'attività didattica e la sperimentazione progettuale svolte all'interno del master. Il numero degli impianti è in continuo aumento, anche se la crescita non sembra accompagnata da una equilibrata distribuzione territoriale, da un buono stato di conservazione e da una capacità di gestione attenta e consapevole. Oggi vi sono circa 200.000 spazi sportivi, una cifra che ci av-

Cultura del progetto

vicina alle medie europee ma che presenta, però, squilibri e disarmonie significative: le strutture per le attività di base sono passate dalle 35.000 del 1961 alle 120.000 del 1989, per toccare nel 1996 quota 160.000; l'aggiornamento del censimento, attualmente in corso, fornirà a breve, una fotografia più nitida della situazione. Un numero così grande di impianti deriva da alcune condizioni specifiche. Infatti, sin dalla metà del Novecento, lo sport assolve a una duplice funzione: da un lato era attribuita grande importanza all'educazione fisica, all'igiene e alla medicina, dal momento che muoversi era ritenuto un modo per crescere in maniera sana e per prevenire malattie e malformazioni; dall'altro erano presenti istanze più formative ed educative, in quanto si attribuiva allo sport un ruolo fondamentale nei processi di crescita personale, di confronto con gli altri, di identità collettiva. Vennero così realizzate numerose strutture dove svolgere attività di base, a cui si affiancarono le palestre delle scuole costruite nello stesso periodo: le norme tecniche per l'edilizia scolastica disciplinarono gli spazi per l'educazione fisica in relazione alle misure dei campi per le competizioni sportive, prevedendo la presenza, oltre che degli spogliatoi e degli ambienti di servizio, anche di tribune per il pubblico. Scuola e sport divennero presto un binomio inscindibile e ancora oggi le palestre scolastiche sono utilizzate da molte società dilettantistiche come campi di allenamento. Il dato numerico deve però tener conto degli squilibri tra nord e sud e tra aree privilegiate e territori deboli, cui si aggiungono altri fattori critici come la percentuale di strutture chiuse, il sottoutilizzo del patrimonio esistente e, infine, i livelli di manutenzione, mes-

sa a norma e stato di conservazione, non sempre adeguati e, comunque, lontani dagli standard europei. Un discorso a parte richiedono poi i grandi impianti, vere e proprie "aziende per lo sport", per i quali sono divenute imprescindibili capacità di programmazione, progettazione e gestione manageriale, sostanziate da una visione ampia e di lungo periodo che spesso non è garantita in modo adeguato. Recentemente sono anche mutati gli attori del processo. Nel tempo gli enti pubblici hanno visto progressivamente diminuire le risorse da impiegare nella costruzione di nuovi edifici sportivi, anche in relazione a un'analisi più nitida dei fabbisogni reali e delle proprie capacità di programmazione, realizzazione e gestione; viceversa i privati hanno aumentato la propria presenza in tutti i segmenti della filiera. Questo panorama, ancora oggi in rapida e continua evoluzione, richiede una nuova classe di professionisti che sappiano declinare le risorse e i bisogni della collettività con i principi della sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Linee culturali e ambiti didattici

La configurazione degli impianti sportivi è determinata dalle destinazioni d'uso e dai criteri di funzionalità, efficienza ed economia delle strutture, ma risponde anche a problematiche più generali che interessano la riqualificazione, il riuso e la rigenerazione urbana. Per allineare obiettivi ed esiti ai temi del dibattito contemporaneo, il master ha elaborato linee culturali di riferimento che si sono tradotte in specifiche ricerche didattiche. Dopo la sua riscoperta in termini ambientali, la sostenibilità ha progressivamente ampliato la sua accezione, arrivando a coinvolgere anche aspetti economici e sociali. Questa nuova

o rinnovata consapevolezza suggerisce l'opportunità/necessità di adottare una politica di riqualificazione del patrimonio sportivo esistente, che si affianca e in parte si sostituisce alla prassi di realizzare sempre nuove strutture. Per di più l'assenza di una qualsiasi politica di manutenzione edilizia, comune del resto a tutto il settore pubblico, ha ridotto numerose strutture in condizioni precarie, quasi ai limiti dell'agibilità, tanto da rendere praticamente impossibile il loro uso; moltissimi impianti, inoltre, non rispondono più ai requisiti emanati nel tempo dalle federazioni sportive nazionali e necessitano di un radicale adeguamento normativo. La difficile congiuntura economica e la scarsità dei fondi disponibili suggerisce di intervenire in questa situazione ristrutturando e adeguando, piuttosto che costruendo *ex novo*, implementando la qualità delle strutture attraverso un impiego oculato delle risorse. Un secondo aspetto di particolare interesse è legato alla specificità della situazione italiana e ai caratteri di un paesaggio fragile e, al contempo, fortemente antropizzato, che impone di considerare il territorio come un bene prezioso e non rinnovabile. Questa condizione suggerisce, quasi obbliga, a riutilizzare a fini sportivi manufatti originariamente destinati ad altri usi, riducendo la costruzione di nuovi impianti e il consumo di suolo: infrastrutture e complessi dimenticati, dismessi, abbandonati per effetto della delocalizzazione e dell'ammodernamento dei processi produttivi, possono trasformarsi in una risorsa per ospitare nuovi spazi, sia all'aperto, sia al chiuso. una strategia urbana che ha avuto inizio all'estero con il riuso di vecchi tracciati ferroviari, trasformati in nuovi parchi cittadini per lo sport e il tempo libero, e che

Cultura del progetto

sta proseguendo con interventi su aree ed edifici dismessi. Un'ulteriore linea di ricerca, la più strumentale alla definizione delle politiche di sviluppo, colloca la programmazione e la progettazione dei nuovi impianti, soprattutto quelli da realizzare in occasione delle grandi competizioni internazionali, all'interno di una strategia di rigenerazione urbana. La *legacy* riveste un ruolo di particolare importanza e le strutture sportive vengono pensate anche e soprattutto in relazione al ciclo di vita post-evento: il ruolo che assumeranno nell'offerta complessiva di servizi e l'analisi dei costi di manutenzione e di gestione, rappresentano fondamentali elementi di giudizio per valutare la fattibilità e la sostenibilità del progetto. Particolare rilievo assume poi la capacità degli impianti di favorire fenomeni di rigenerazione urbana in grado di trasformare tessuti urbani compromessi, di recuperare l'esistente, di garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale del territorio.

Programma e calendario didattico

L'attività del master è molto varia: alle lezioni frontali si affiancano esercitazioni, workshop, lavoro di gruppo e un periodo di studio dedicato all'elaborazione del progetto conclusivo di tesi. Vengono inoltre effettuati viaggi in Italia e/o all'estero, cui si aggiungono percorsi di stage presso le pp.aa., studi professionali specializzati e aziende leader nel settore. La didattica segue due percorsi diversi, ma strettamente intrecciati. Il primo, di natura formativa e professionalizzante, si articola in una serie di contributi erogati da docenti CONI, da esperti di chiara fama, e da operatori privati: ha l'obiettivo di fornire un panorama di cono-

scenze normative, tecniche e gestionali necessarie ad affrontare la progettazione di un impianto sportivo complesso. Il secondo percorso vuole accrescere la consapevolezza del dibattito architettonico contemporaneo e la conoscenza delle più recenti realizzazioni, particolarmente importanti in un settore che muta velocemente in relazione ai bisogni della società. Il calendario didattico è suddiviso in moduli che analizzano tutti gli elementi che caratterizzano le architetture dello sport e le tipologie più significative, con attenzione alle nuove tendenze e ai loro prevedibili sviluppi. Tra essi: programmazione, pianificazione e normativa; progettazione architettonica, strutturale e impiantistica; finanziamenti e aspetti gestionali; stadi e grandi complessi sportivi; impianti all'aperto; impianti natatori; impianti indoor; impianti fitness e wellness. Le lezioni si alternano ai laboratori di progettazione, che offrono ai partecipanti l'occasione per sperimentare concretamente i contenuti didattici e culturali del corso, applicandolo su specifiche aree: l'intento è di traghettare il master dall'ambito del "sapere" a quello del "saper fare".

Temi di sperimentazione

Il master ha sempre cercato un rapporto con le istituzioni, gli enti pubblici e i soggetti privati, in modo da proporre esercitazioni progettuali concrete e in grado di suscitare l'interesse di chi opera sul territorio. Nel pubblico si segnala il rapporto con il Comune di Roma – Ufficio Sport, in collaborazione con il quale sono state individuate alcune aree, analizzate e indagate ai fini di un possibile sviluppo sportivo. In altri casi gli iscritti dipendenti pubblici hanno proposto come oggetto di studio terreni e/o immobi-

li di proprietà delle amministrazioni presso cui prestavano servizio, pur senza che vi fosse una specifica convenzione tra il Master e i comuni interessati. Infine moltissime sperimentazioni sono state condotte su temi e aree private che, a vario titolo, hanno suscitato l'interesse dei corsisti. Tra le principali sperimentazioni si richiamano: Roma, località Trigatoria. Su un'area di proprietà comunale, di fronte al Campus Biomedico, si è verificata la possibilità di realizzare una piscina scopribile e un campo polivalente indoor. Il tema dell'intervento consisteva nella possibilità di riappropriare una situazione periurbana, collegando l'impianto sportivo con una scuola e un parco pubblico esistenti. Roma, località Centocelle. Ai margini di una vasta area libera, a ridosso di un mercato rionale, si è studiata la possibilità di realizzare un impianto costituito da una piscina coperta, un campo polivalente indoor, servizi sportivi e commerciali. L'edificio era inteso come porta di accesso all'area retrostante, da riqualificare e attrezzare a parco pubblico. Parco di Centocelle a Roma. L'impianto sportivo, costituito da piscina, palestra, wellness centre, spazi commerciali e campi all'aperto, era immaginato a servizio del vasto parco circostante, caratterizzato da reperti archeologici, presenze storiche e strutture militari ancora in uso. Roma, Rione Testaccio. Sul luogo del primo campo della AS Roma, oggi in stato di totale abbandono, si è studiata la possibilità di realizzare strutture all'aperto per il basket/pallavolo, il tennis e il calcio, una palestra con servizi, strutture culturali ed esercizi commerciali. Il complesso, oltre a recuperare un'area abbandonata, indagava le possibilità di connettere tra loro il colle dell'Aventino, il parco della Rimembranza e il parco

Cultura del progetto



Paolo De Michele (Master PAIS) – Riqualificazione e ampliamento dello Stadio comunale di Aversa (Caserta)

fluviale del Tevere, per dar vita a un comparto interamente pedonale da destinare allo sport e al tempo libero. Nuova Fiera di Roma. Nell'ambito della candidatura di Roma a sede ospitante l'Olimpiade 2024, poi ritirata, si è verificata la possibilità di trasformare il nuovo polo fieristico in prossimità della Roma Fiumicino e le aree lungo il Tevere in un cluster olimpico, realizzando il bacino remiero e utilizzando gli esistenti padiglioni per svolgere le gare di pugilato, lotta, pesi e arti marziali. Recupero del Centro Sapienza a Roma Tor di Quinto. Il complesso sportivo esistente, di vaste dimensioni, in pessimo stato di manutenzione e quasi prossimo all'abbandono, ha costituito lo spunto per elaborare una proposta che rispondesse ai bisogni dei potenziali utilizzatori (studenti, docenti, personale tecnico e amministrativo dell'Università), proponendo un modo diverso di vivere lo sport all'aperto. A questi temi se ne sono affiancati molti altri che hanno interessato tutto il territorio italiano – dal Friuli alla Sicilia, dalla Puglia al-

la Sardegna – e che hanno indagato caratteri, vocazioni e potenzialità di aree complesse ed eterogenee.

Docenti e materiale didattico

Il collegio docente è composto da professori della Sapienza nelle discipline della progettazione architettonica, strutturale e impiantistica, della storia, della rappresentazione, del restauro del moderno, cui si aggiungono esperti CONI Servizi e ICS; professionisti di chiara fama e aziende leader nel settore completano il gruppo didattico, fornendo contributi su temi specifici. Il materiale didattico è rappresentato dai libri e dalle riviste di architettura che trattano e/o presentano architetture per lo sport. Un imprescindibile riferimento di base è costituito dal Manuale Edilizia per lo Sport a cura di Giovanni Brandizzi ed Enrico Carbone, edito dal CONI e dall'UTET; ad esso si affiancano i numeri della rivista "Spazio Sport", il trimestrale di CONI Servizi che ospita queste riflessioni, dove si trovano diversamente declinati i temi oggetto delle lezioni

del master. Uno strumento didattico particolarmente utile, oltre che un veicolo promozionale di estrema importanza, è costituito dal sito www.masterimpiantisportivi.it: qui si trovano le news che riguardano il mondo dello sport, i contenuti del Master e un'area riservata agli iscritti dove è possibile scaricare tutti i materiali didattici e le lezioni tenute.

Prospettive

La sfida del prossimo futuro, affascinante quanto complessa, è costituita dalla volontà di trasformare l'attuale Corso in un master internazionale, promuovendo un accordo con le Università di Paesi vicini per geografia, cultura e architettura: attualmente si sta guardando alla Francia e alla Spagna che, più di altri, lavorano sugli stessi temi di ricerca e posseggono un notevole potere attrattivo. In questa nuova prospettiva una parte della didattica verrebbe erogata all'estero, con lezioni agli iscritti tenute da docenti delle università che aderiscono all'accordo, mentre la rimanente parte continuerebbe ad essere svolta in Italia, con studenti stranieri che si affiancherebbero agli italiani. In tal modo si implementerebbero gli scambi, le relazioni umane e professionali, i saperi e le competenze, aumentando le opportunità di lavoro per i diplomati. Al termine del percorso di studio verrebbe rilasciato un titolo congiunto con validità, in Italia e nei Paesi aderenti all'accordo

www.masterimpiantisportivi.it
www.sapienza.it
web.uniroma1.it/dip_diap/

IL DOCUMENTO DI UPI DI PROPOSTE ISTITUZIONALI DELLE PROVINCE: “RICOSTRUIRE L’ASSETTO AMMINISTRATIVO DEI TERRITORI” (PARTE I)

L’esigenza indifferibile di ridefinire l’assetto delle province in piena attuazione delle norme costituzionali

La stagione di riforme della passata legislatura, che ha visto fortemente inciso l’assetto istituzionale delle province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo, non può che essere considerata oggi nella sua reale portata, innovativa per taluni aspetti, ma al contempo foriera di limiti e incertezze che richiedono una attenta riflessione e conseguenti significativi interventi per essere definitivamente superati. A quattro anni dall’entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56 “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*”, è infatti necessario riflettere, anche nella prospettiva di tracciare un bilancio dell’esperienza fin qui maturata, sugli effetti di una riforma che, non solo è sfuggita ad analisi approfondite ed oggettive, ma si è caratterizzata soprattutto per il forte impatto che ha avuto sulle comunità, incidendo radicalmente sul sistema istituzionale, amministrativo e territoriale del Paese. Una riforma la cui attuazione è stata portata avanti, in perfetta solitudine, esclusivamente dai Sindaci e dagli amministratori comunali, che si sono messi a disposizione dei territori per guidare i nuovi enti di area vasta e che hanno dovuto affrontare

molteplici criticità: di carattere istituzionale (la costituzione dei nuovi organi, la vera e propria rivoluzione dell’elezione di secondo livello), organizzativo (si pensi solo al trasferimento di oltre 20.000 dipendenti delle Province e Città metropolitane ricollocati in altre amministrazioni) e le drammatiche conseguenze dei tagli ingiustificati ai bilanci, operati dalla Legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2014) che di fatto intendevano anticipare impossibili risparmi che sarebbero dovuti derivare dalla riforma costituzionale. Occorre con rammarico attestare che la mancata adeguata considerazione da parte di Governo e Parlamento per quanto avveniva nei territori fosse da ascrivere a quello che in fondo si è manifestato come il vero obiettivo della legge 56/2014: non una riforma di sistema, quanto lo svuotamento delle Province nella prospettiva del loro definitivo superamento, da realizzare con la decostituzionalizzazione dell’ente intermedio. D’altra parte, è proprio il carattere transitorio del riordino legislativo delle Province, dichiarato esplicitamente dalla stessa l. 56/2014, approvata in vista della espunzione delle Province dal catalogo degli enti locali costituzionalmente garantiti, a richiedere una profonda rivisitazione dell’impianto normativo affermato dalla l. 56/2014, una volta venuta meno, con la bocciatura re-

ferendaria del 4 dicembre 2016, la prospettiva della riforma costituzionale. Occorre prendere atto che il processo di cancellazione delle Province è fallito e che è pertanto necessario ed urgente intervenire sul piano istituzionale, organizzativo ed economico, per tornare a garantire la piena funzionalità degli enti. Non solo, dunque, è ormai imprescindibile una revisione profonda della legge 56/2014, se non un suo superamento, ma devono parallelamente essere completamente azzerati gli effetti della legge 190/2014 sui bilanci delle Province, ripristinando la normale capacità finanziaria degli enti. Le province, in quanto istituzioni della Repubblica, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su: organi politici pienamente riconosciuti; una organizzazione dell’ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa; una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le funzioni fondamentali. Allo stesso tempo, il processo di profonda revisione richiesto al nuovo Parlamento, chiamato a riconsiderare la natura e il ruolo della Provincia e conseguentemente il suo assetto istituzionale, organizzativo, funzionale e finanziario, non può che estendersi, più in generale, all’insieme dell’amministrazio-

ne, a partire da quella locale, dando finalmente piena attuazione alle norme costituzionali. La bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016 – senza dimenticare la precedente bocciatura della riforma costituzionale del 2006 – deve spingere il Parlamento, nella XVIII Legislatura, ad abbandonare definitivamente ipotesi di nuove riforme della Costituzione incidenti sull'assetto dei poteri locali e, invece, a concentrarsi su un intenso lavoro legislativo per dare finalmente, in modo organico e coerente, ad una amministrazione autonoma fondata sui tre livelli territoriali costituzionalmente garantiti (comuni, province e regioni) in piena attuazione dei disposti costituzionali del Titolo V e del principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione. Gli esiti negativi che hanno registrato i tentativi riformatori della Costituzione negli ultimi dieci anni, non possono infatti non essere letti come una esigenza di consolidare e attuare il sistema affermato con la riforma del 2001, piuttosto che di sottoporlo costantemente a ulteriori e parziali modifiche. L'incertezza che seguirebbe a nuove e non auspicabili ipotesi di intervento sulle norme costituzionali non potrebbe che ripercuotersi, ancora una volta, non solo e non tanto nei confronti del destino degli enti autonomi, quanto innanzitutto sulla vita dei cittadini e delle comunità. Sono invece indispensabili interventi di legislazione ordinaria che, sulla base dei principi costituzionali, perseguano chiaramente l'obiettivo prioritario di semplificare la pubblica amministrazione (nazionale, regionale e locale) definendo con chiarezza i compiti e le responsabilità di ciascun livello di governo. Quanto a ciò che direttamente interessa le Province, tale risultato deve e può essere consegu-

to in tempi brevi, senza prefigurare nuove ipotesi di modifica della Costituzione, ma al contrario attuando la Costituzione vigente – anche in considerazione dell'avvio dell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul regionalismo differenziato – rimettendo al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le province e le città metropolitane quali enti necessari, nella loro posizione istituzionale di enti di area vasta che si rapportano con i comuni e le regioni per definire politiche territoriali che consentano economie di scala in un quadro coordinato e coerente di politiche e il rilancio degli investimenti. Solo facendo ciò potrà essere definitivamente superata la grave fase di incertezza, collegata alla situazione di estrema criticità nella gestione organizzativa e finanziaria degli enti, che permane rispetto al quadro istituzionale delle province e che si è andata accentuando all'indomani del 4 dicembre 2016.

La legge 56/2014: le criticità emerse

Quando è iniziato il percorso di attuazione della legge 56/2014, gli amministratori che si sono fatti carico della sua implementazione auspicavano che questa avrebbe portato ad una forte semplificazione, anche politica, del sistema di governo dei territori. Inoltre, la definizione, seppur tardiva e incompleta delle funzioni fondamentali, era stata considerata comunque come un'utile occasione per definire un quadro chiaro ed omogeneo delle attribuzioni delle istituzioni provinciali in tutto il Paese, rafforzandone il ruolo al servizio dei territori e dei comuni. Bisogna prendere atto che ciò non si è verificato, e an-

zi per contro siamo di fronte a molte criticità:

- la perdita di autorevolezza dell'istituzione e dei suoi vertici politici, presidenti in primo luogo;
- i limiti, organizzativi e funzionali degli altri organi di governo, consiglio e assemblea dei Sindaci, che non hanno acquisito un ruolo chiaro e che, anche per la loro configurazione normativa, non sono risultati in grado di contribuire fattivamente al raggiungimento della missione dell'ente;
- l'accrescersi della disomogeneità delle funzioni assegnate da territorio a territorio, e un forte accentramento di funzioni amministrative in capo alle regioni e/o enti regionali;
- la scarsa fiducia dei sindaci nei confronti di un ente che, contrariamente a quanto avveniva prima, è stato reso ininfluenza dal punto di vista finanziario e pertanto non in grado di sostenere i comuni.

La legge 56/2014: le potenzialità inespresse

Se l'attuazione della legge 56/2014 ha fatto emergere le criticità fin qui rilevate, non possono neppure essere sottovalutate, né tantomeno frettolosamente archiviate, le potenzialità che il nuovo impianto normativo portava in sé, anche se, alla prova dell'esperienza, tuttora in larga parte inespresse:

- la provincia come ente al servizio dei comuni, nel solco del percorso peraltro già tracciato, ma mai pienamente attuato, con la legge 142/1990, soprattutto rispetto alle funzioni di assistenza tecnico-amministrativa ai piccoli e medi comuni del territorio;
- la provincia come ente di semplificazione amministrativa dotato di strumenti, uffici e procedure, in grado di ridurre il carico burocratico dell'amministrazione pubblica territoriale e di produrre una ve-

Dottrina

ra qualificazione della spesa pubblica, senza intaccare i servizi, anzi rafforzandone la qualità (si pensi alle potenzialità riconnesse al ricorso alle stazioni uniche appaltanti, alla cancellazione degli enti strumentali e degli ATO e all'assegnazione delle relative funzioni in capo agli enti di area vasta);

- l'individuazione delle funzioni fondamentali, sebbene in un elenco non esaustivo rispetto a quanto ancora adeguatamente attribuibile ad un ente intermedio e inoltre eccessivamente indeterminate rispetto ad alcune materie, quale emblematicamente l'ambiente;
- la previsione di un'assemblea dei sindaci, il cui ruolo potrebbe assumere una valenza significativa di indirizzo per il governo del territorio.

Le province in Europa

La precarietà dell'attuale disciplina ordinaria italiana sulle province, concepita nella prospettiva di una loro cancellazione dalla Costituzione, è fortemente in contrasto con l'assetto dei poteri intermedi in Europa. Le province sono una realtà presente e viva in tutti i Paesi europei dove l'ente intermedio è previsto e tutelato anche a livello costituzionale. In 19 Stati su 28 il governo del territorio è affidato, in piena rispondenza anche alle previsioni della Carta europea dell'autonomia locale, a tre livelli istituzionali: regioni, province e comuni. In Italia, a partire dal 2015, vi è stata una rottura dell'ordinamento provinciale che aveva caratterizzato fino al quel momento l'articolazione dei poteri locali. Oggi abbiamo 76 province e 10 città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario, mentre situazioni molto differenziate si riscontrano nelle regioni a statuto speciale, in alcun modo riconducibili ad un modello coerente, per un totale di 100 enti intermedi tra le Regioni e i co-

muni. In tutti i Paesi europei esiste un blocco di funzioni 'core' caratteristiche degli 'enti intermedi' che si concentra su ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque), sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l'occupazione), trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture), scuola (compresa l'edilizia scolastica). In alcuni casi a queste funzioni si aggiungono anche quelle in campo sanitario (Francia e Germania). Le funzioni sono legate a tributi propri: c'è autonomia fiscale e agli enti di governo intermedio in Europa sono assegnate entrate tributarie, a prescindere dal sistema elettorale e di *governance* individuato. Ma sulla base delle stime effettuate sui bilanci degli enti intermedi dei Paesi europei simili all'Italia la situazione è molto differente.

Le province in Italia hanno risorse corrispondenti a circa l'1% della spesa pubblica.

I dipartimenti in Francia hanno risorse pari a circa il 6,3% della spesa pubblica.

I kreise in Germania hanno risorse pari a circa il 4,5% della spesa pubblica.

Le province in Spagna sono il 3,2% della spesa pubblica.

La situazione negativa dell'Italia è stata evidenziata dal Consiglio d'Europa che, in una raccomandazione del 18 ottobre 2017, ha sottolineato quanto desti preoccupazione il livello di debolezza istituzionale e finanziario delle province italiane, anche al confronto con gli enti intermedi degli altri Paesi europei, che si caratterizzano invece quali istituzioni con un ruolo chiaro, funzioni chiave e risorse adeguate a svolgerle: *"preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle*

questioni finanziarie che li riguardano direttamente". La raccomandazione nasce a seguito della visita di monitoraggio effettuata in Italia nel 2017 sullo stato di attuazione della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dall'Italia nel 1999. La raccomandazione esorta il Governo e il Parlamento italiano altresì a *"chiarire le competenze delle province e città metropolitane, riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale"*. Evidenzia, inoltre, le seguenti criticità: l'incertezza sul futuro delle province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016; la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze; l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane (che può incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale). Evidenzia infine il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto.

La posizione istituzionale della provincia quale ente a fini generali, costituzionalmente garantito, e quale "Casa dei comuni"

Il carattere transitorio della legge di riforma n. 56/2014, a fronte dell'assetto costituzionale che è uscito confermato dall'esito referendario, impone un profondo ripensamento delle scelte legislative compiute negli ultimi anni, per superare le rilevanti criticità che si trovano a vivere le Province, messe a dura prova in questi anni per i limiti propri di un assetto organizzativo, funzionale e finanziario configurato in vista della mancata riforma costituziona-

le, e mostratosi assolutamente inadeguato, oltre che incerto e precario, alla prova del governo dei territori. D'altra parte, l'impianto della legge 56/14 è stato ritenuto coerente con la Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015; così come, successivamente, la stessa Corte costituzionale ha giudicato non fondate le questioni di costituzionalità sollevate sulle disposizioni della legge di stabilità 2015 (sentenze n. 143/2016 e n. 159/2016). Queste decisioni risultano in larga parte sostenute dalla prospettiva della annunciata riforma della Costituzione, oramai superata. Proprio per questo è opportuna, oltre che necessaria, una rivisitazione delle scelte normative in materia di governo locale. Non si tratta di avanzare una pretesa di ritorno *tout court* al passato, quanto invece di porsi seriamente nel solco di una evoluzione del ruolo della Provincia che sappia interpretare al meglio le caratterizzazioni innovative sperimentate, senza abdicare però alla natura propria dell'ente, riconosciuto in Costituzione quale ente autonomo garantito, imprescindibile elemento costitutivo della Repubblica, con propri statuti, poteri e funzioni. Si tratta, in altri termini, di dare nuova forza alla Provincia quale ente in rapporto diretto con la propria comunità, di cui è chiamata a curare gli interessi, con valenza di generalità potenziale del ruolo ad essa riconosciuto, una provincia "ente autonomo comunitario". Allo stesso tempo si tratta di investire sulla provincia "Casa dei comuni", facendo salva l'innovazione che più sembra caratterizzare in positivo le scelte del passato legislatore, che ha riconosciuto la Provincia anche quale ente capace di raccogliere le istanze comunali, coordinandole e indi-

rizzandole verso obiettivi condivisi e, soprattutto, capace di tradurre in scelte politiche autonome anche la sintesi di un confronto costante con gli enti di base dell'amministrazione locale. Vale sottolineare, come quest'ultima non sia certo una definizione da interpretare in senso riduttivo o svalutativo del ruolo provinciale, tanto più che oggi dobbiamo necessariamente declinarne la portata rispetto alla chiara conferma della posizione istituzionale che la provincia riveste quale ente costituzionalmente garantito, al pari dei comuni e delle città metropolitane. Si tratta, semmai, di raccogliere la sfida che ci deve vedere impegnati a salvaguardare il rinnovato ruolo provinciale anche con riguardo alla dimensione comunale e, allo stesso tempo, a renderlo pienamente coerente con la posizione istituzionale riconosciuta alle Province dalla Costituzione, oltre che a garantirne la piena effettività superando incertezze e contraddizioni proprie dell'attuale normativa. Un compito, questo, che le province cercheranno di svolgere al meglio, ma che ha come necessario presupposto un impegno prioritario da parte del legislatore statale e regionale ad un'opera di profonda revisione delle scelte legislative di questi ultimi anni che risponda appieno al quadro costituzionale e alle esigenze di governo dei territori. In questa prospettiva, alcune questioni di fondo rivestono una indubbia rilevanza prioritaria, come si evidenzia nei paragrafi successivi.

Un nuovo sistema di governo per le province

In primo luogo, è necessario avviare una profonda riflessione sul sistema di governo delle province. La forma di governo delle province delineata dalla l. 56/2014 è stata concepita in una prospettiva tran-

sitoria poiché l'obiettivo ultimo del Governo era quello dell'espunzione delle province dalla Costituzione ma, alla prova delle concrete esperienze maturate in questi anni, ha mostrato limiti evidenti che devono essere superati:

- la solitudine istituzionale dei Presidenti di provincia dovuta alla mancata previsione di un organo esecutivo;
- l'aleatorietà della rappresentanza di tutto il territorio nell'ambito delle elezioni provinciali e dei consigli provinciali;
- l'ineleggibilità degli amministratori comunali agli organi di governo provinciali se il loro mandato scade 18 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni;
- la durata degli organi, 4 anni per i Presidenti di provincia e 2 anni per i consigli provinciali.

Anche per queste ragioni il Governo e il Parlamento dovranno riflettere in modo approfondito su quali organi e quale sistema di elezione siano più idonei a dare un assetto certo alle Province nel loro rapporto con i comuni del territorio: se tornare ad un sistema a suffragio universale di elezione diretta o mantenere l'elezione di secondo grado. Diverse, ovviamente, saranno le soluzioni, a seconda della scelta fondamentale che il Parlamento compirà, tra un sistema elettivo diretto oppure di conferma del secondo grado. In ogni caso, preme sottolineare come esse debbano comunque assicurare una reale innovazione, che consenta di giungere ad un assetto stabile ed efficiente nella *governance* dell'ente, anche in coerenza con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Gli scenari che si prospettano potranno essere caratterizzati:

- per quanto riguarda l'eventuale mantenimento del secondo grado,

Dottrina

dal riordino del sistema di governo che assicuri autorevolezza, funzionalità e rappresentatività territoriale degli organi;

- oppure, con il ritorno ad un sistema di elezione diretta di tutti gli organi di governo delle province, secondo il modello previsto nella legge 81/1993, ripristinando l'elezione diretta del presidente e del consiglio provinciale, attraverso il sistema dei collegi uninominali previsto nella legge 122/1951 in modo da rappresentare adeguatamente tutto il territorio. Si tratta all'evidenza di soluzioni estremamente diversificate, che il Parlamento è chiamato a valutare e rispetto alle quali dovrà compiere la scelta che riterrà più adeguata per ridare alla Provincia il ruolo che le spetta e che è chiamata a svolgere in base alle norme costituzionali. In ogni caso, si ritiene che al di là dell'opzione che

il legislatore riterrà di compiere, taluni aspetti risultino da garantire e comunque imprescindibili:

- restituire autorevolezza e stabilità agli organi di governo delle province, prevedendo una durata del mandato di 5 anni per tutti gli organi e la rappresentatività di tutto il territorio provinciale;

- valorizzare il ruolo delle assemblee dei sindaci, garantendone la funzionalità e il rapporto diretto della provincia con i comuni, anche nel caso in cui si opti per il ritorno alle elezioni dirette: ciò proprio al fine di non perdere, anche a fronte di una provincia rafforzata sul piano della rappresentanza diretta della comunità dei cittadini, la capacità dell'ente di essere in stretto rapporto con i comuni del territorio;

- garantire la funzionalità del governo provinciale anche attraverso la

previsione di un organo esecutivo collegiale.

L'auspicata approvazione di un nuovo ordinamento delle province dovrà comunque assicurare la continuità nel governo degli enti attraverso una disciplina transitoria che porti al rinnovo degli organi delle province con il nuovo sistema elettorale in tempi certi. Ovviamente, in questo caso, ruolo, funzioni e modalità operative dell'Assemblea dei sindaci, andranno modulati in modo tale da accentuare il ruolo propositivo e consultivo dell'organo, ritagliando taluni poteri deliberativi soprattutto con riguardo a scelte strategiche dell'ente e favorendone la concreta e fattiva funzionalità, anche attraverso la previsione di idonee modalità operative e di espressione del voto.

Segue sul n. 4/2018

Vita associativa ed eventi

NOTIZIE, EVENTI, AGGIORNAMENTI

Si riportano, nei limiti dello spazio disponibile, i più interessanti eventi organizzati o patrocinati da Unitel. Come sempre ricordiamo che, con la quotidiana consultazione del nostro sito, le novità riguardanti l'Unione possono essere immediatamente conosciute da tutti i Soci e i cultori della materia

LUGLIO

Trenchless technologies e buone prassi

Di questo si è discusso da parte degli amici della IATT a Milano il 3 u.s.. Sono state illustrate le prassi di riferimento Uni per il risanamento senza scavo di tubazioni sotterranee rigide per acqua potabile e quelle per la marcatura elettronica di reti interrato e infrastrutture nel sottosuolo. Presente il presidente nazionale di Unitel, arch. Primiani, il D.G. di UNI, Lensi, il presidente IATT, Trombetti e il direttore Reti Unindustria, Truglio oltre a competenti relatori.

SETTEMBRE

VIII Congresso Nazionale SIAIS: "La cultura dell'ingegneria, dell'architettura e delle tecnologie per una sanità sostenibile"- Teramo 13/15 settembre

La Società Italiana dell'Architettura e dell'Ingegneria per la Sanità ha scelto nuovamente l'Abruzzo per il Congresso nazionale 2018. Infatti, nei tre giorni dedicati al Congresso nazionale, dove i professionisti della sanità si sono confrontati per fare il punto sullo stato dell'arte delle grandi trasformazioni che stanno interessando il settore sanitario, in particolare sull'organizzazione funzionale ed efficiente delle strutture ospedaliere che, impiegando sempre maggiori tecnologie e complessi flussi operativi, sono diventa-

te fra gli edifici più articolati da gestire. Seminari, workshop e altri appuntamenti, con il supporto di UNITEL Abruzzo, hanno affrontato tematiche quali le regole sulle normative di prevenzione incendi in ambito ospedaliero, la sicurezza antisismica e le nuove tendenze in materia di progettazione, oltre alla necessità di integrare norme e vincoli tecnologici con l'esigenza di rendere gli ospedali "umanizzati" e a misura del cittadino. Il Congresso ha inoltre trattato temi fondamentali per l'organizzazione e gestione delle strutture sanitarie, l'evoluzione dei modelli architettonici per l'ospedale del futuro, la storia delle infezioni ospedaliere nel tempo e l'impatto che l'evoluzione della medicina ha sulle strutture sanitarie, gli adempimenti della pubblica amministrazione del codice degli appalti. Novità assoluta ha rappresentato l'integrazione di una sessione completamente dedicata alle strutture per la sanità animale, la cui complessità è assimilabile in ogni ordine grado con le strutture sanitarie. *Ing. Daniela PEDRINI – Presidente SIAIS*

Scais a Varese

Il 27/9/2018 si è svolto, all'interno della fiera WST – Show "Fiera del Turismo Sportivo Accessibile", il Tavolo di confronto SCAIS "Sport e Accessibilità: progettare e costruire impianti sportivi per tutti". I te-

mi trattati hanno voluto evidenziare l'importanza della progettazione di impianti sportivi focalizzati sul parametro dell'individuo reale, superando il concetto di uomo standard e allargando quello di accessibilità, promuovendo una progettazione inclusiva ed olistica, che valorizzi le specificità di ognuno, coinvolgendo la diversità umana nel processo progettuale. Il seminario è stato organizzato da SCAIS in collaborazione con l'A.S.I. Lombardia, UNITEL e con il patrocinio dell'ordine degli Architetti di Milano. È stato affrontato il tema della cooperazione e della sinergia necessaria, in fase di progettazione tra i progettisti di impianti sportivi e gli esperti in materia di accessibilità, si è parlato del necessario cambio di approccio alla metodologia con la quale gli aspetti legati all'accessibilità vengono integrati nel processo progettuale. L'ing. Dario Bugli, si è collegato alle parole della Lunghini di WST, raccontando la sua personale visione del tema per poi spiegare come attivamente è si muove la SCAIS sul tema e più in generale sugli impianti sportivi, ovvero con la promozione di una buona pratica nella progettazione dell'impiantistica sportiva, gli sviluppi nella progettazione, le necessità nella gestione di un impianto. La parola poi è passata all'arch. Di Fiore, rappresentante SCAIS di Milano e membro del comitato tecnico di

Vita associativa ed eventi



Il dirigente UNITEL Notarini modera l'ultima sessione del congresso Siais

ASI Lombardia, che ha espresso la necessità di andare oltre le normative compiendo lo scatto in avanti verso una progettazione incentrata sulle categorie dell'individuo reale, per far sì che entri a far parte della cultura e della coscienza comune la consapevolezza che ogni persona, al di là delle proprie caratteristiche fisiche o psichiche, deve poter godere delle stesse opportuni-

tà. Sono intervenuti poi gli architetti: Michela Vassena e Armando De Salvatore, e il Perito Edile Sferruzza, in rappresentanza del Comitato Italiano Paralimpico. Hanno ribadito come nei casi in cui si è progettato facendo sistema tra progettisti e il CIP, coinvolgendo anche l'Unione Italiana Ciechi, e la Lega per i diritti delle persone con disabilità, i risultati siano stati produt-

tori di benessere diffuso per qualsiasi categoria di individuo. È inoltre intervenuto Contardi, presidente di ASI Lombardia, che ha raccontato la sua diretta esperienza in numerose battaglie sul tema, e all'attenzione che in questa fiera come in altre occasioni, ASI ha avuto per la promozione dell'attività sportiva in ambienti progettati per un'inclusione diffusa. Ha parlato anche l'assessore allo sport del Comune di Varese, De Simone, che ha mostrato la volontà di fare attivamente sistema tra i tecnici ed i progettisti presenti in sala, e l'amministrazione comunale e provinciale di varesina, nella futura pianificazione e progettazione di nuovi impianti sportivi, ritenendo inoltre necessari futuri incontri comprendenti anche altre parti dell'amministrazione. L'ultimo intervento è stato fatto dal membro del consiglio dell'Ordine Milano, l'arch. Trivelli, il quale oltre ad esprimere il suo punto di vista sul tema, evidenziando parere concorde a molti dei temi toccati, ha espresso la possibilità di sfruttare l'accessibilità come una potenzialità della produzione architettonica e mai come un limite. Ha chiuso il dibattito l'arch. Di Fiore.