



RETE  
PROFESSIONI  
TECNICHE

## **Senato della Repubblica**

Uffici di Presidenza riuniti della Commissione 1a (Affari costituzionali)  
e 13a (Territorio, ambiente, beni ambientali)

**Audizione nell'ambito dell'approvazione del Disegno di  
Legge AS 2068 recante *"Delega al Governo per il  
riordino delle disposizioni legislative in materia di  
sistema nazionale della protezione civile"*, approvato  
dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015 e  
trasmesso al Senato il 24 settembre 2015.**

Roma, 15 giugno 2016

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA  
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI,  
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E  
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E GEOMETRI  
LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E PERITI  
AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E  
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

# Indice

---

Premessa	Pag. 4
1. Chiarimento e modifica del riferimento alle "formazioni di natura professionale", introdotto all'art. 1, comma 1, lett. d) del DDL.	" 10
2. Coinvolgimento dei professionisti tecnici nel coordinamento e nella gestione delle attività di pianificazione in materia di protezione civile.	" 12
3. Rafforzamento della fase di prevenzione del rischio, anche mediante la valorizzazione dei presidi territoriali per la prevenzione e la gestione del rischio idrogeologico.	" 14
4. Introduzione di procedure ad hoc per l'affidamento dei servizi tecnici in fase emergenziale, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. h) della Legge delega	" 17

---

## Premessa

---

In primo luogo, la Rete delle Professioni Tecniche, in qualità di soggetto coinvolto nella presente audizione, intende esprimere la propria piena e convinta condivisione degli obiettivi e dei contenuti fondamentali offerti dal Disegno di Legge in esame.

Il DDL, infatti, risponde pienamente alla concreta e attuale necessità di **aggiornamento e riorganizzazione integrale del corpus normativo in materia di protezione civile**, avvertita da tempo sia a livello nazionale che territoriale, nonché all'esigenza di chiarire più efficacemente il **riparto di competenze fra Stato e Regioni** sul tema, come articolato in seguito alla Riforma del titolo V della Costituzione.

Come noto, la peculiarità geografica e geopolitica che caratterizza da sempre il nostro territorio ha condotto, nel tempo, all'istituzione di un **sistema di protezione civile particolarmente complesso e articolato**, che coinvolge un ampio numero di soggetti con diversi livelli di responsabilità e che è basato, da un lato, su uno stretto rapporto di collaborazione fra lo Stato centrale e le sue articolazioni periferiche, dall'altro sulla necessaria flessibilità e tempestività degli interventi operativi a livello locale.

Tale complessità organizzativa non poteva non accompagnarsi ad una **vasta e non sempre omogenea produzione normativa**, a partire dalla Legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Sistema di protezione civile, per giungere agli interventi più recenti di riordino della disciplina di riferimento, fra cui si ricordano la Legge 12 luglio 2012, n. 100 e la Legge 15 ottobre 2013, n. 119, di conversione del D.L. 14 agosto 2013, n. 93.

La stratificazione di norme avvenuta nel corso degli anni, se da un lato ha contribuito all'adeguamento costante della disciplina sulla protezione civile alla *voluntas* del legislatore comunitario e alle concrete esigenze connesse al territorio, dall'altro ha prodotto **inevitabili contrasti di contenuto fra le diverse fonti di legge e regolamento** attualmente in vigore, con serie e inevitabili ripercussioni sulla gestione e sul coordinamento di tutte le fasi

**del fenomeno-emergenziale**, che la Legge in questione intende intervenire a sanare.

Fra le assolute priorità contenute nella Legge delega, inoltre, si sottolinea quella di procedere al **rafforzamento del ruolo di coordinamento e direzione unitari dello Stato** in materia di protezione civile, specialmente in rapporto agli organi di protezione civile operanti a livello territoriale.

Inoltre, è evidente la necessità di porre urgentemente rimedio alla progressiva tendenza, manifestata dalle autorità, ad un **utilizzo sempre più ampio e discrezionale delle dichiarazioni di emergenza e del conseguente potere di ordinanza** previsto dall'art. 5 della L. L. 24 febbraio 1992, n. 225, che, manifestandosi in deroga al diritto vigente e al riparto di competenze previsto dalla Costituzione, dovrebbe invece essere sempre giustificato dal carattere straordinario e urgente delle circostanze in corso di verifica.

Si ricorda, infatti, come l'iniziale estensione del potere di ordinanza ai "grandi eventi" non strettamente ricollegabili a circostanze catastrofiche - prevista dalla lettera c) dell'art. 2, comma 1, della L. 24 febbraio 1992, n. 225 - abbia indubbiamente contribuito al radicamento nel nostro Paese del cd. fenomeno di **"stabilizzazione delle emergenze"**<sup>1</sup>, nonostante i correttivi successivamente introdotti al provvedimento, ad opera del D.L. 15 maggio 2012, n. 59.

Ciò premesso, sin dall'inizio dei lavori parlamentari che hanno coinvolto la Legge delega in materia di riordino della protezione civile, la RPT ha ritenuto opportuno prestare il proprio contributo, al fine di evidenziare la centralità e valorizzare, quanto più possibile, **il ruolo degli Ordini e Collegi delle professioni dell'area tecnica, nonché dei singoli professionisti iscritti nei relativi albi o registri**, nel contesto delle attività di protezione civile.

Ad esito di tale intervento, è stata accolta con favore l'introduzione di un **esplicito riferimento agli organismi di rappresentanza delle professioni**

---

<sup>1</sup> Cfr. S. STAIANO, "Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata", in ID. (a cura di), Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni, Atti del Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Capri, 3-4 giugno 2005, Torino, 2006, 659.

regolamentate, contenuto all'attuale testo dell'art. 1, comma 1, lett. d) della Legge delega, nonostante la assoluta necessità di ulteriore chiarimento al criterio definito dalla norma in esame, di cui si dirà (cfr. successivo Par. 1).

A giustificare la doverosa inclusione dei professionisti tecnici fra i soggetti direttamente coinvolti nelle attività di protezione civile, basti ricordare il contributo significativo da essi offerto in occasione di alcune fra le più **drammatiche emergenze** verificatesi nel corso degli ultimi anni.

Fra esse, si rammenta la mobilitazione strutturata e determinante dei professionisti tecnici in occasione del sisma in Emilia del maggio 2012.

In tale occasione, infatti, oltre 700 **ingegneri** furono inviati nelle zone terremotate in qualità di personale altamente qualificato, con il coordinamento del Consiglio Nazionale degli Ingegneri. Tale intervento fu reso possibile anche grazie alla formazione specifica ricevuta da tali professionisti, in occasione dei "corsi pilota" svolti presso le Federazioni degli Ordini degli Ingegneri della Regione Marche ed Emilia Romagna, in attuazione degli accordi precedentemente sottoscritti fra Dipartimento della Protezione Civile Nazionale e il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (in particolare, ci si riferisce all'accordo-quadro del 2009 e al protocollo d'intesa stipulato fra la parti nel 2011).

Inoltre, numerosi **geologi** iscritti alla "Associazione Geologi Emilia Romagna per la Protezione Civile" (Geo-Pro-Civ), costituitasi nel 2002, svolsero in tale circostanza rilievi tecnico-geologici sugli eventi co-sismici, nelle zone terremotate.

La "Associazione Nazionale **Geometri** Volontari per la Protezione Civile" (A.Ge.Pro), poi, nata per effetto del DPCM 5 maggio 2011, fu coinvolta direttamente nell'organizzazione e nel coordinamento dei professionisti iscritti nell'apposito elenco di protezione civile, al fine di assicurare lo svolgimento, da parte degli stessi, delle verifiche di agibilità delle strutture colpite dal sisma.

Allo stesso modo, la “Federazione dei **Periti Industriali** della Regione Emilia Romagna” mise a disposizione i propri iscritti, specializzati nei settori di competenza, per le ulteriori attività di verifica post-emergenziale.

Infine, circa 230 professionisti appartenenti alla categoria professionale degli **Architetti**, con il coordinamento della “Federazione degli Ordini degli Architetti dell’Emilia Romagna”, supportarono in tale evenienza le attività degli organi di Protezione civile, offrendo il loro contributo al rilievo, alla valutazione e alla “mappatura” dei danni complessivamente prodotti.

Su più vasta scala, nel mese di gennaio 2014 il CONAF (Consiglio Nazionale dei **Dottori Agronomi** e dei **Dottori Forestali**) ha stipulato un protocollo d’intesa con il Dipartimento Protezione Civile Nazionale, finalizzato alla collaborazione dei propri iscritti alle attività di prevenzione, monitoraggio pronto intervento e ricostruzione, successive al verificarsi degli eventi calamitosi. Inoltre, in collaborazione con gli Ordini e le Federazioni regionali dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, il CONAF ha messo a disposizione degli enti territoriali gli **elenchi dei professionisti volontari**, specializzati nella gestione e nel superamento delle emergenze di protezione civile, che sono stati coinvolti in occasione del sopra ricordato sisma in Emilia Romagna, così come delle alluvioni verificatesi negli ultimi anni in Puglia, Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Calabria, Piemonte e Sardegna.

Sempre più frequente risulta essere, poi, il coinvolgimento dei **geologi** in occasione dei numerosi avvisi di “allerta meteo” emanati da parte del Dipartimento Regionale della Protezione Civile, specialmente nella regione Sicilia, in attuazione della convenzione stipulata fra Ordine Regionale dei Geologi (ORGS) e Regione Siciliana - Dipartimento Regionale di Protezione Civile).

Quanto alla fase di **superamento delle emergenze**, diversi sono stati gli interventi dei professionisti tecnici a supporto della Protezione Civile, come avvenuto a seguito dei recenti eventi alluvionali che hanno colpito le regioni Sicilia, Sardegna, Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo, Puglia e Lazio.

A **livello locale**, inoltre, i professionisti tecnici sono progressivamente sempre più coinvolti nelle attività di presidio del territorio. Nella regione Campania, in particolare, **ingegneri e geologi** hanno preso parte al Progetto P.T.I.I. (“**Presidi Territoriali Idrogeologici e Idraulici**”), fornendo la propria disponibilità e il proprio contributo, su base volontaria, a partecipare alle attività di formazione e attuazione del Progetto.

Il prezioso contributo offerto dalle professioni tecniche nella fase di soccorso e ricostruzione ha condotto, altresì, alla costituzione di diverse **strutture operative**, tra cui l’Associazione Nazionale Ingegneri per la Prevenzione e le Emergenze (IPE).

I professionisti tecnici sono, inoltre, presenti nelle articolazioni del **Nucleo Tecnico Nazionale** (NTN), istituito con il DPCM 18 settembre 2014 per provvedere al rilievo del danno e alla valutazione di agibilità nell’emergenza post-sismica, che ha anche il compito di approvare gli aggiornamenti del modello per il rilevamento dei danni, pronto intervento e agibilità degli edifici ordinari nell’emergenza post-sismica e del relativo manuale di compilazione.

Quelle esposte sono solo alcune delle molte esperienze maturate nel corso degli anni, relative alla partecipazione dei professionisti tecnici nella fase di previsione, prevenzione, gestione e superamento delle emergenze di protezione civile, che hanno posto in evidenza i numerosi vantaggi di garantire una **presenza quanto più possibile diffusa e pianificata dei professionisti tecnici** sul territorio.

Ciò anche al fine di porre rimedio alla ben nota **carezza - all’interno delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, degli uffici di protezione civile dei comuni - di figure professionali tecnicamente competenti**, fra quelle preposte, in particolare, al monitoraggio del territorio, all’individuazione delle criticità e alla predisposizione di piani di protezione civile funzionali e debitamente testati, nonché allo svolgimento di attività di divulgazione alla popolazione della cultura di protezione civile.

Infine, si riscontra con favore l’avvenuto accoglimento (nell’attuale testo dell’art. 1, comma 1, lett. c del DDL), della richiesta della RPT di introdurre,



fra i principi direttivi della delega, un riferimento espresso alla necessità di **rafforzare e definire maggiormente il ruolo dei Vigili del Fuoco**, in qualità di organo centrale di protezione civile, in particolar modo ai fini di una maggiore valorizzazione dei loro compiti nella gestione del soccorso tecnico urgente nonché al fine di assicurarne il raccordo e il concorso solidale con le altre strutture operative, attive nella gestione del fenomeno emergenziale.

## 1. Chiarimento e modifica del riferimento alle “formazioni di natura professionale”, introdotto all’art. 1, comma 1, lett. d) del DDL.

---

Nel circoscrivere l’ambito della delega conferita al Governo, il testo attuale del DDL si riferisce, all’**art. 1, comma 1, lett. d)** alla “(...) *disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile (...)*”.

L’attuale formulazione della norma, si reputa, recepisce parzialmente quanto richiesto dalla RPT in occasione della precedente audizione, allo scopo di introdurre un esplicito riferimento al ruolo svolto dagli Ordini e Collegi professionali, specialmente dell’area tecnica, nelle attività di protezione civile.

In merito al suddetto punto, tuttavia, è necessario un ulteriore chiarimento, al fine di **individuare correttamente i professionisti (individui ed enti)** da includere nell’ambito della delega.

In particolare, il testo dovrebbe essere riformulato, in parte, nel seguente modo: “(...) *d) disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, e dei professionisti, anche mediante ordini e collegi professionali, alle attività di protezione civile (...)*”.

A ben vedere, la menzione esplicita, nel testo, dei professionisti tecnici, nonché dei relativi organismi di rappresentanza, trova piena giustificazione in virtù del **richiamo operato dall’art. 6, comma 2, L. 225/92** al ruolo specifico degli “*ordini e collegi professionali*” fra i soggetti che, insieme ai cittadini e ai gruppi associati di volontariato civile, “*concorrono, altresì* [i.e. in aggiunta alle amministrazioni, enti, organizzazioni e istituzioni] *all’attività di protezione civile*”.

Infatti, stante il richiamo già contenuto nel DDL al ruolo dei “cittadini” e delle “organizzazioni di volontariato” (lett. c), non si può non assicurare analogo riconoscimento al ruolo che le professioni tecniche hanno ricoperto e ricoprono sia in fase di identificazione degli scenari di rischio possibili e conseguente monitoraggio, sorveglianza e vigilanza di tale rischi (cd. attività di previsione del rischio), sia nell’adozione delle misure volte a evitare o ridurre al minimo il danno conseguente al loro verificarsi (cd. attività di prevenzione del rischio).

Quanto richiesto, invero, risulta pienamente in linea con la configurazione “modulare” della protezione civile, nonché con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che hanno ispirato le modifiche introdotte dalla L. 112/98 al sistema di protezione civile, al fine di realizzare un coinvolgimento e una responsabilizzazione sempre maggiore dei vari livelli territoriali, soprattutto in considerazione della ampia gamma di possibili fattori di rischio a cui il territorio italiano risulta essere esposto.

Infine, al fine di valorizzare ulteriormente il ruolo delle professioni tecniche, come parte integrante del sistema di protezione civile, si segnala l’importanza di prevedere, in fase di attuazione della delega, il **coinvolgimento diretto della Rete delle Professioni Tecniche nelle attività della Commissione Nazionale per la Previsione e Prevenzione dei Grandi Rischi**, allo scopo di garantire un più concreto collegamento tra il Servizio Nazionale di Protezione Civile e la comunità scientifica, ricorrendo al “concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia” espressamente previsto dal predetto art. 3, comma 2, L. 225/92.

## 2. Coinvolgimento dei professionisti tecnici nel coordinamento e nella gestione delle attività di pianificazione in materia di protezione civile.

---

A tale proposito, si sottolinea l'importanza della previsione introdotta all'**art. 1, comma 2, lett. c)** del DDL, che, fra i principi e criteri direttivi da rispettare in fase di emanazione dei decreti di attuazione della delega, fa riferimento all'esigenza di assicurare il *“**raccordo delle attività di pianificazione in materia di protezione civile** svolte ai diversi livelli con quelle di valutazione ambientale e di pianificazione territoriale nei diversi ambiti e di pianificazione strategica; (...)*”.

Come noto, infatti, fra i principali ostacoli alla realizzazione dell'obiettivo di semplificazione della normativa in materia di protezione civile rientra la **difficoltà di assicurare un efficiente coordinamento fra i molteplici strumenti** previsti dal Legislatore per la pianificazione delle emergenze di protezione civile.

Fra essi, si ricordano i **piani regionali di protezione civile**, disciplinati dall'art. 1bis del D.L. 59/2012, come modificato dalla L. 100/2012, e attualmente ancora in corso di definizione, nonché i **piani di emergenza comunali**, previsti dai commi 3bis e 3ter dell'art. 15 della L. 225/92 e redatti secondo i criteri e le modalità indicate dal Dipartimento della protezione civile e dalle giunte regionali.

Senza contare che il lento e complesso *iter* di abolizione delle province, tutt'ora in corso di attuazione, fa sorgere ragionevoli dubbi in merito all'avvenuta perdita di efficacia dei **programmi provinciali di previsione e prevenzione**, di cui all'art. 14 della L. 225/92.

Pertanto, allo scopo di agevolare il più possibile il legislatore territoriale nella realizzazione e nel coordinamento di tali strumenti di pianificazione, nonché di rendere i piani comunali uno strumento quanto più dinamico di prevenzione e gestione delle emergenze, appare indispensabile che, in fase attuativa del provvedimento, vengano introdotti meccanismi efficienti, in grado di garantire un **maggiore coinvolgimento dei professionisti tecnici** nella predisposizione degli strumenti di pianificazione di protezione civile. In particolare, il contributo di tali professionisti potrebbe essere risolutivo soprattutto nelle fasi di **verifica e aggiornamento periodico dei piani comunali**, di cui al comma 3ter dell'art. 15 della L. 225/92.

Ciò anche alla luce del fatto che la pianificazione di protezione civile va necessariamente considerata come propedeutica alle altre attività di pianificazione territoriale.

Tale pianificazione, in particolare, dovrebbe essere **disciplinata da un'apposita normativa tecnica**, al fine di garantirne un più elevato *standard* qualitativo. A tale proposito, si rammenta che la L. 100/2012, di conversione del D.L. 15 maggio 2012, n. 59, ha già riconosciuto **l'importanza del ruolo svolto dalla normativa tecnica in materia di protezione civile**, laddove afferma che *“La prevenzione dei diversi tipi di rischio si esplica in attività non strutturali concernenti l'allertamento, la pianificazione dell'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza della protezione civile nonché l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica, ove necessarie, e l'attività di esercitazione”* (cfr. art. 1 Legge 12 luglio 2012, n. 100, che ha modificato l'art. 3, comma 3, D.L. 59/2012).

### 3. Rafforzamento della fase di prevenzione del rischio, anche mediante la valorizzazione dei presidi territoriali per la prevenzione e la gestione del rischio idrogeologico.

---

In fase attuativa del provvedimento e allo scopo di prevenire e mitigare le fonti di rischio, appare di massima importanza provvedere al **consolidamento e al rafforzamento, sull'intero territorio nazionale, del ruolo svolto dai "Presidi Territoriali Idrogeologici ed Idraulici" (PTII)**, già introdotti e disciplinati, in parte, dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004, recante *"Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile"*.

Tali Presidi - divenuti concretamente operativi, in via sperimentale, in occasione del disastro di Sarno - risultano stabilmente istituiti, tuttavia, solamente nella regione Campania, ai sensi della delibera della Giunta Regionale n. 208 del 28 giugno 2013.

Al fine di garantire una maggiore diffusione e operatività dei PTII sul territorio nazionale, la RPT ritiene fondamentale assicurare il **coinvolgimento dei professionisti dell'area tecnica** all'interno di tali strutture, prevedendone il coordinamento con gli Ordini e Collegi professionali di appartenenza e con i relativi Consigli Nazionali.

I **tecnici "presidanti"**, infatti, con **competenze specifiche** acquisite nel corso di appositi corsi di formazione, sarebbero in grado di fornire un supporto adeguatamente qualificato alle azioni già poste in essere degli organi di protezione civile, operando sia in via preventiva che in fase di superamento dell'evento calamitoso.

Accanto agli interventi propriamente riconducibili alle operazioni di protezione civile, infatti, gli “interventi non strutturali” offerti dai Presidi permetterebbe di **accrescere esponenzialmente il livello di efficienza e di efficacia** delle amministrazioni nella gestione dei rischi di natura idrogeologica, sia dal punto di vista del risultato conseguibile, in quanto consentirebbero un **più alto livello di prevenzione** del rischio, sia in termini di **minore onerosità** degli interventi stessi per le casse dello Stato e degli enti territoriali.

L’istituzione dei Presidi territoriali, in particolare, potrebbe essere condotta dalle diverse regioni sulla base di **tre fondamentali passaggi**:

a) previsione di un percorso formativo qualificante, principalmente indirizzato a geologi e ingegneri, mediante la definizione di protocolli d’intesa con i rispettivi Ordini e Collegi professionali;

b) costituzione di gruppi di tecnici con pregressa esperienza nel settore, adeguatamente formati a seguito della partecipazione ai suddetti corsi;

c) inserimento dei tecnici “presidianti” all’interno di strutture stabili sul territorio regionale, affinché il Presidio assuma un ruolo concretamente operativo all’interno del sistema di protezione civile nazionale.

A segnare un primo importante passo verso una maggiore diffusione, sul territorio, dei Presidi di natura tecnica, si rammenta nuovamente la convenzione stipulata fra l’Ordine Regionale dei Geologi e il Dipartimento Regionale di Protezione Civile della Regione Sicilia, volta a disciplinare lo svolgimento delle attività di presidio territoriale idrogeologico a seguito dei fenomeni alluvionali che hanno coinvolto il settore jonico-messinese e quello dei monti Nebrodi.

In particolare, le azioni dei presidi territoriali dovrebbero svolgersi all’interno dei **Centri Operativi Misti (COM) di protezione civile**, che agiscono a livello sovracomunale e che dovranno dotarsi, all’uopo, degli strumenti e delle attrezzature necessari a garantire tale tipologia di attività.

Azioni di presidio e di manutenzione degli argini di fiumi e canali potrebbero, poi, essere attuate anche prevedendo il **coinvolgimento di soggetti privati**, affidando loro la gestione delle aree critiche, in cambio dello svolgimento di attività di monitoraggio e manutenzione del territorio.

Alla luce di quanto esposto, al fine di rendere possibile l'attuazione di quanto sopra riportato, si propone di **modificare come segue l'art. 1, comma 1, lett. o)** del Disegno di Legge delega: *“individuazione di modalità di partecipazione del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri all'elaborazione delle linee di indirizzo per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali e di origine antropica e per la loro attuazione, nonché definizione di meccanismi di incentivo alla costituzione dei presidi territoriali idrogeologici ed idraulici, di cui alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004, anche attraverso il coinvolgimento dei professionisti dell'area tecnica”*.



#### 4. Introduzione di procedure ad hoc per l'affidamento dei servizi tecnici in fase emergenziale, in attuazione dell'art. 1, comma 1, lett. h) della Legge delega

---

Nel corso della precedente audizione alla Camera, si era chiesto di prevedere espressamente, fra gli obiettivi della delega, l'introduzione di **procedure ordinarie e trasparenti per gli acquisti delle pubbliche amministrazioni in fase di emergenza** (cd. *emergency procurement*), da inserire direttamente nel Codice dei contratti pubblici o nella normativa di attuazione dello stesso, al fine di ridurre al minimo il ricorso alle procedure straordinarie, adottate in deroga alla normativa in materia di appalti.

Ciò anche al fine di assicurare il coordinamento del provvedimento con quanto previsto dalla **Legge delega in materia di appalti** (Legge 28 gennaio 2016, n. 11) e, in particolare, dalla **lettera l)** della stessa, che anticipa la futura "(...) previsione di disposizioni concernenti le procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori da applicare in occasione di emergenze di protezione civile, che coniughino la necessaria tempestività d'azione con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva, con conseguente espresso divieto di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie, ad eccezione di singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali; (...)".

E', pertanto, accolto con favore dalla RPT quanto previsto all'**art. 1, comma 1, lett. h)** dell'attuale DDL, che rende necessario prevedere - "anche sulla base di apposite norme speciali" – specifiche modalità di intervento del Servizio nazionale di protezione civile volte a garantire l'effettività delle

misure adottate nel corso della emergenza e la loro durata limitata nel tempo, soprattutto in relazione alle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture, alla gestione dei rifiuti, delle macerie e delle terre e rocce da scavo prodotte in condizioni di emergenza, nonché alle forniture di beni di prima necessità.

In particolare, al **punto 3) della lettera h)**, l'attuale testo della delega prevede tale necessità anche in relazione alle ***“modalità di reperimento delle forniture di beni di prima necessità, di servizi e di materiali necessari nelle diverse fasi dell'emergenza, prevedendo meccanismi atti a favorire il coinvolgimento delle attività produttive di beni e servizi presenti sul territorio al fine di sostenere l'economia delle aree interessate dall'evento calamitoso (...)”***.

A tale proposito, da una sintetica analisi delle peculiarità che caratterizzano altri sistemi di protezione civile, in particolare quello degli Stati Uniti d'America<sup>2</sup>, emerge come siano **numerosi gli aspetti che potrebbero**

---

<sup>2</sup> In particolare, dall'analisi delle *Federal Acquisition Rules* (FAR), e cioè dell'insieme delle principali norme federali a disciplina del sistema statunitense di aggiudicazione dei contratti pubblici di acquisto di beni e servizi, emerge come nelle circostanze eccezionali espressamente individuate nelle FAR - fra cui rientrano le *emergency declaration* o *major disaster declaration* dichiarate dal Presidente degli Stati Uniti - le amministrazioni pubbliche vengono dotate di uno **speciale diritto-dovere di ricorrere ad alcune flexibilities** nel procedere alle aggiudicazioni degli appalti pubblici.

In capo all'Amministrazione viene, infatti, riconosciuto il potere discrezionale di **derogare in eccesso alle soglie di valore massimo** previste dalla normativa per l'accesso a procedure di affidamento di tipo semplificato, allo scopo di rendere possibile l'utilizzo di tali procedure anche per appalti di maggior valore. (cfr. FAR *Subpart* 18.2; trattasi, in particolare, delle procedure denominate *micro-purchase procedure*, *simplified acquisition procedure*, *purchase order procedure* e *simplified procedure for certain commercial items*).

Inoltre, qualora fosse intervenuta la declaratoria presidenziale dello stato di emergenza o di catastrofe, le FAR prevedono la possibilità di ricorrere a una **procedura semplificata di tipo ristretto**, mediante la quale contratto dovrà essere affidato, in via preferenziale, a **organizzazioni locali, piccole e medie imprese e operatori economici individuali** (cfr. FAR 18.203 e la *Emergency Acquisition Guide* emanata dall'*Office of Federal Procurement Policy* - OFPP).

In presenza di uno stato di emergenza, poi, l'Amministrazione dovrà **affidare il contratto preferibilmente a soggetti operanti sul territorio colpito dall'emergenza**, in forma singola o associata (cd. *local area set-asides*, di cui alla FAR 6.208 e *Subpart* 26.2), o potrà scegliere di ricorrere all'**affidamento diretto** del contratto a specifici soggetti, scelti adottando un criterio di valutazione preferenziale, caratterizzato da un'ampia discrezionalità riconosciuta in capo all'ente aggiudicatore (*evaluation preference*, di cui alla FAR 26.202-2).

Altra importante prescrizione prevista dalla normativa federale in materia di *procurement* delle emergenze consiste nell'obbligo, per le stazioni appaltanti che procedano all'affidamento degli appalti in

ispirare l'introduzione di ulteriori meccanismi di semplificazione delle procedure di *emergency procurement* nel nostro ordinamento, oltre a quanto già espressamente previsto nel nuovo Codice degli appalti (D.Lgs. 50/2016).

In particolare, nella creazione di un sistema di procedure "ordinarie" per l'affidamento dei contratti pubblici in situazioni di emergenza, sarebbe di fondamentale ausilio ai compiti dell'Amministrazione l'introduzione di una fase **obbligatoria di pre-qualifica**, volta a **selezionare in anticipo i professionisti tecnici** destinati a comporre gli albi fiduciari di riferimento per gli affidamenti degli appalti pubblici in fase di emergenza, sul modello del *Disaster Response Register* di matrice statunitense (cfr. nota n. 2 al presente documento).

Tali soggetti, pertanto, già specificamente formati e con competenza ed esperienza specifica negli ambiti di protezione civile, andrebbero sottoposti ad un accurato processo di selezione, nonché **inseriti in albi facilmente consultabili** dalle amministrazioni pubbliche, al fine di snellire e accelerare ulteriormente le procedure di affidamento dei servizi in fase di emergenza.

---

forma semplificata, di consultare una **lista di operatori pre-selezionati**, iscritti nel *Disaster Response Registry* e individuabili sulla base delle competenze specifiche dichiarate da ciascun operatore, con particolare riguardo alla prestazione di opera e servizi in circostanze eccezionali. Il Registro è consultabile mediante accesso al *System for Award Management (SAM)*, un portale telematico che mette in contatto operatori privati e committenti pubblici, al fine di agevolare le procedure di affidamento dei contratti pubblici.