RETE
PROFESSIONI
TECNICHE

Circolare n. 038/2015 – Prot. n. 347/2015 del 04/12/2015

Consiglio Nazionale dei Chimici
P.zza San Bernardo, 106
00183 Roma
cnc@chimici.it

Consiglio Nazionale dei Dottori
Agronomi e dei Dottori Forestali
Via Po, 22
00198 Roma
serviziosegreteria@conaf.it

Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40
00193 Roma
ufficioaffarigenerali@cngeologi.it

Consiglio Nazionale dei Geometri
e dei Geometri Laureati
P.zza Colonna, 361
00187 Roma
cng@cng.it

Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via XX Settembre n. 5
00187 Roma
segreteria@cni-online.it

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari
e dei Periti Agrari Laureati
Via Principe Amedeo, 23
00185 Roma
info@peritiagrari.it

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati
Via di San Basilio, 72
00187 Roma
cnpi@cnpi.it

RETE PROFESSIONI TECNICHE

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari
Via Giacomo Barzellotti, 5
00136 Roma
presidente@tecnologialimentari.it

Consiglio Nazionale degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Via di Santa Maria dell'Anima, 10
00186 Roma
direzione.cnappc@awn.it

Circolare n. 038/2015 – Prot. n. 347/2015 Roma, 04 dicembre 2015

**Oggetto: Informativa audizione Commissione Bicamerale Semplificazione: indagine conoscitiva semplificazioni superamento emergenze.**

Cari Presidenti,

lo scorso 8 ottobre si è tenuta una audizione della Rete delle Professioni Tecniche, presso la Commissione Bicamerale che si occupa di Semplificazione, in merito all'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze. La Rete è stata rappresentata dal Coordinatore RPT, ing. Armando Zambrano, dal Segretario del CNGeGL, geom. Ezio Piantedosi, e dal Direttore del Centro Studi CNI, dott. Massimiliano Pittau.

La Rete delle Professioni Tecniche, nell'occasione, ha fornito il proprio punto di vista sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, trattandosi di un tema inscindibilmente connesso ad una serie di norme (citate nel documento presentato), attualmente oggetto di riforma, nonché agli interessi specifici che riguardano le professioni dell'area tecnica.

Nel documento presentato, per Vostra opportuna conoscenza allegato alla presente, sono stati illustrati alcuni principi di ordine generale, necessariamente da perseguire al fine di realizzare l'obiettivo di migliorare il coordinamento fra le diverse norme applicabili e di accrescere la linearità dell'intero complesso normativo in materia di superamento degli stati emergenziali.

La Rete delle Professioni Tecniche si è riservata di intervenire, in un secondo momento, direttamente sulle singole norme di legge e regolamento, al fine di proporre puntuali interventi di

abrogazione e/o modifica degli stessi, ed allo scopo di consolidare la collaborazione già avviata con l'autorità legislativa.

Cordialmente

IL SEGRETARIO
(Dott. Andrea Sisti)

IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)

RETE
PROFESSIONI
TECNICHE

# Commissione parlamentare per la semplificazione

**Audizione della Rete delle professioni tecniche (Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori, Consiglio nazionale dei geometri e geometri laureati, Consiglio nazionale degli ingegneri) nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze**

**Roma, 8 ottobre 2015**

# 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 4

1. Costituzione di una struttura tecnica unitaria con funzione di prevenzione e superamento delle emergenze ed elaborazione di specifiche linee guida per uniformare l'operato delle soprintendenze in occasione delle emergenze 9

2. Rafforzamento del ruolo dei professionisti tecnici nelle fasi di verifica e aggiornamento dei piani di emergenza comunali; attribuzione di specifiche competenze all'uni nell'adozione di norme tecniche in materia di costruzioni; maggiore valorizzazione e stabilizzazione del ruolo del *disaster manager* all'interno degli enti locali 11

3. Rafforzamento della fase di prevenzione del rischio, anche mediante la valorizzazione dei presidi territoriali per la prevenzione e la gestione del rischio idrogeologico; l'introduzione della certificazione statica e idrogeologica obbligatoria degli edifici e la riforma del registro dell'anagrafe condominiale 14

4. Previsione di strumenti ordinari di *emergency procurement* nel codice degli appalti e valorizzazione della pre-qualifica negli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura nelle emergenze 19

5. Chiarimenti sull'applicabilita' dell'art. 9 d.l. 133/2014 ai servizi di ingegneria e architettura e in merito alla stipula delle convenzioni previste dall'art. 7, comma 4, d.l. 133/2014 23

6. Semplificazione delle procedure di accesso dell'amministrazione ai finanziamenti pubblici: istituzione di un fondo di rotazione per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura 26

7. Semplificazione delle procedure di affidamentodegli incarichi di progettazione mediante ricorso all'accorpamento del progetto definitivo ed esecutivo, come previsto dall'art. 93, comma 2, d.lgs. 163/2006 27

8. Introduzione di misure specifiche a garanzia della maggiore separazione fra gli incarichi di progettazione ed esecuzione delle opere e di limiti espliciti all'uso dell'appalto integrato 28

# Premessa

Come noto, nella maggior parte dei Paesi europei e del Mondo la funzione di protezione civile è affidata a una sola istituzione o a pochi e ben individuati soggetti pubblici, con conseguente organicità strutturale e uniformità e tempestività degli interventi operativi.

Negli **Stati Uniti d'America**, ad esempio, la protezione civile è unitariamente disciplinata dal *Disaster Relief Act* del 1974 (*Public Law* 93-288) e sottoposta alla responsabilità del Presidente e dei governatori dei singoli stati federati. Tuttavia, nel corso degli anni si è provveduto a delegare gran parte dei poteri in materia ad un organo unitario, la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), con poteri di coordinamento e gestione degli interventi di soccorso, prevenzione delle cause dei grandi disastri e ripristino delle attività socio-economiche in seguito all'emergenza.

In **Giappone**, nazione ad altissimo rischio di catastrofi, l'organo centrale responsabile delle attività di protezione civile è il "Ministro dello Stato", preposto all'Agenzia nazionale territoriale (*National Land Agency*), che vanta fra i propri compiti il coordinamento e la pianificazione della fase di ricostruzione post-emergenziale.

Nella vicina **Francia**, altresì, il *Ministère de l'Intérueur* svolge un ruolo di assoluta centralità in materia, mentre il *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* è particolarmente attivo nel settore della prevenzione delle emergenze, servendosi di un Delegato alla *prévention des risques majeurs*, con compiti di coordinamento delle attività di prevenzione. A livello locale, i Ministeri dispongono, nelle Regioni e nei Dipartimenti, di servizi delocalizzati che operano in accordo con il Prefetto, rappresentando localmente lo Stato centrale.

In maniera del tutto opposta, la peculiarità geografica e geopolitica del territorio e dello Stato italiano ha condotto 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 ramificata 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, fra cui 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**, come riscontrato in occasione dei recenti drammatici episodi del terremoto in Abruzzo e in Emilia Romagna e dei fenomeni alluvionali che colpiscono con drammatica frequenza il nostro territorio.

Tali criticità sono tanto più evidenti nella **fase di superamento delle emergenze** di cui all'art. 3, comma 5 della L. 24 febbraio 1992, n. 225, che è **disciplinata in modo non unitario** da un articolato numero di norme, nazionali e regionali, e che ha ad oggetto interventi di rimozione degli ostacoli alla ripresa delle "normali condizioni di vita" **estremamente eterogenei** fra loro, da quelli che interessano gli istituti scolastici alle quelli che incidono sulla attività commerciali o industriali improvvisamente arrestatesi a causa dell'evento calamitoso.

Alla nebulosità del quadro normativo di rifermento, si è aggiunta progressivamente la tendenza delle 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 verificazione.

Nel recente passato, inoltre, l'estensione del potere di ordinanza ai "grandi eventi" non strettamente ricollegabili a circostanze catastrofiche, prevista alla lettera c) dell'art. 2, comma 1, della L. 24 febbraio 1992, n. 225, ha contribuito a quel fenomeno di **"stabilizzazione delle emergenze"**[1] di cui si parla già da molti anni, nonostante il discusso riferimento ai "grandi eventi" sia stato successivamente espulso dall'ordinamento ad opera del D.L. 15 maggio 2012, n. 59.

[1] 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.

Le conseguenze di tale applicazione distorta della normativa sulla protezione civile risultano particolarmente drammatiche nella fase immediatamente successiva alla gestione dell'emergenza, in cui la presenza dei **commissari delegati** previsti dall'art. 5, comma 4, L. 225/92 e il **perdurante ricorso allo strumento dell'ordinanza** contribuiscono a **ritardare l'iniziativa del privati nelle attività di ricostruzione e a rallentare l'accesso degli stessi ai finanziamenti economici**, spesso indispensabili per il ripristino delle condizioni di normalità.

Basti pensare all'attuale stato della ricostruzione delle zone terremotate dell'Aquila e dell'Emilia Romagna, in cui a diversi anni dal sisma non si riscontra ancora una regolare ripresa delle attività degli operatori economici privati e, fra essi, dei liberi professionisti.

D'altra parte, si comprende come la preferenza delle amministrazioni pubbliche per le procedure eccezionali previste per lo stato di emergenza trovi spesso fondamento nella necessità, condivisibile nella sostanza, di superare i **tecnicismi procedurali e le lunghe tempistiche** previste dall'ordinamento per l'aggiudicazione degli appalti pubblici nonché dalla **mancanza di valide alternative procedurali da adottare nel rispetto delle norme ordinarie sull'affidamento degli appalti pubblici**, nei casi specifici in cui il verificarsi di una calamità renda indispensabile un'accelerazione e una minore burocratizzazione delle procedure, sebbene nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e a garanzia, pur sempre, della migliore qualità possibile dell'opera finale.

La **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004**, emanata a seguito di alcune procedure di infrazione aperte dalla Commissione UE nei confronti dell'Italia, è intervenuta a responsabilizzare uffici ed enti istituzionalmente competenti nell'adozione degli strumenti previsti dalla Legge 225/1992, ammettendo il **ricorso alle procedure straordinarie solo ed esclusivamente fino al perdurare dello stato di emergenza** ed escludendo ogni possibilità di proroga dovuta a mero ritardo di gestione o inerzia nella realizzazione degli interventi necessari (cfr. art. 1 Direttiva).

Anche allo scopo di superare le difficoltà dovute all'eccessiva stratificazione di norme in materia di protezione civile, nonché di arginare il ricorso al potere di ordinanza delle amministrazioni, il Legislatore ha da poco avviato un **articolato piano di riforma e riordino normativo del sistema degli appalti pubblici e della protezione civile in Italia**, dettato in primo luogo dall'esigenza di semplificazione dell'intero quadro normativo di riferimento.

La **Rete delle Professioni Tecniche**, a riconoscimento del fondamentale ruolo svolto dei professionisti tecnici a supporto delle fasi di prevenzione, gestione e superamento delle emergenze, **è stata più volte convocata dalle diverse Commissioni parlamentari** coinvolte nei lavori di riordino e aggiornamento normativo, fornendo un valido e concreto contributo alla determinazione degli obiettivi e dei contenuti principali degli interventi di riforma attualmente al vaglio del Legislatore.

Volendo soffermarsi con particolare attenzione sulla fase post-emergenziale, si rammenta come **il contributo offerto dai professionisti tecnici a supporto delle attività di ricostruzione** portate avanti dalla protezione civile abbia assunto importanza determinante negli ultimi anni, come è stato possibile osservare in occasione degli eventi alluvionali che hanno colpito le regioni Sicilia, Sardegna, Liguria, Emilia-Romagna, Abruzzo, Puglia e Lazio.

All'interno delle singole articolazioni territoriali, infatti, i professionisti dell'area tecnica sono stati frequentemente coinvolti nelle attività di presidio del territorio, come avvenuto in Campania nell'ambito del Progetto P.T.I.I. (Presidi Territoriali Idrogeologici e Idraulici), che ha coinvolto ingegneri e geologi su base volontaria.

L'efficacia concreta del contributo delle professioni tecniche nella fase di ricostruzione ha portato, altresì, alla costituzione di diverse strutture operative, tra cui l'IPE (Associazione nazionale Ingegneri per la Prevenzione e le Emergenze).

I professionisti tecnici, inoltre, sono presenti nelle articolazioni del Nucleo Tecnico Nazionale (NTN) per il rilievo del danno e la valutazione di agibilità nell'emergenza post-sismica, istituito con DPCM del 18 settembre 2014.

**Quanto alle proposte avanzate concretamente dalla Rete** nell'ambito della **riforma della disciplina degli appalti pubblici**, attualmente in corso al fine di dare attuazione alle nuove direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, la RPT ha evidenziato la necessità di introdurre procedure specifiche per gli ***emergency procurement*** **(appalti di emergenza) direttamente nel *corpus* del nuovo codice** dei contratti pubblici e relativo regolamento attuativo, al fine di ridurre il ricorso al potere di ordinanza e, più in generale, alle procedure eccezionali previste dalle norme in materia di protezione civile.

Le richieste dei professionisti hanno portato all'inserimento, all'interno del testo del **"Ddl appalti" (C.3194)** recentemente approvato dal Senato e attualmente in corso di approvazione alla Camera, di un **innovativo principio di ordine generale** che dovrà orientare il Governo nell'esercizio del proprio potere delegato, contenente un espresso di vieto di procedere all'affidamento di contratti pubblici attraverso procedure

derogatorie rispetto a quelle ordinarie, con l'unica eccezione delle *"fattispecie connesse ad urgenze di protezione civile determinate da calamità naturali"*, per le quali andranno previsti, tuttavia, adeguati meccanismi di controllo e di pubblicità successiva.

Nell'ambito dei lavori legislativi di **riordino della protezione civile (S.2068)**, poi, l'intervento della Rete ha portato all'approvazione di una bozza di legge delega, attualmente all'esame del Senato, che contiene un **esplicito riferimento al contributo-chiave offerto dai professionisti dell'area tecnica** nella gestione nel superamento delle emergenze (cfr. art. 1, comma 1, lettera d del disegno di legge 2068, che pone fra gli obiettivi della delega la *"disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, **anche mediante le formazioni di natura professionale**, alle attività di protezione civile […])*.

Nella bozza di delega, inoltre, si fa ora rifermento all'esigenza, già evidenziata dai professionisti tecnici, di garantire una **maggiore trasparenza delle procedure di verifica** successiva delle procedure di acquisizione di servizi, forniture e lavori, anche facendo ricorso a *"strumenti di acquisto aperti ai quali possano accedere, in via preventiva, tutte le componenti e le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile"* (cfr. art. 1, comma 1, lettera h, punto 1 del DDL 2068).

*** *** ***

La Rete delle Professioni Tecniche, pertanto, ritiene opportuno **fornire il proprio punto di vista anche in occasione della presente indagine conoscitiva** sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, trattandosi di un tema inscindibilmente connesso alle norme sopra citate, attualmente oggetto di riforma, nonché agli interessi specifici che riguardano le professioni dell'area tecnica.

Nei paragrafi seguenti, sono illustrati alcuni **principi di ordine generale** necessariamente da perseguire al fine di realizzare l'obiettivo di migliorare il coordinamento fra le diverse norme applicabili e di accrescere la linearità dell'intero complesso normativo in materia di superamento degli stati emergenziali.

La Rete delle Professioni Tecniche si riserva di **intervenire in un secondo momento direttamente sulle singole norme di legge e regolamento**, proponendo puntuali interventi di abrogazione e/o modifica degli stessi, al fine di consolidare la collaborazione già avviata in materia con l'autorità legislativa.

# 1. COSTITUZIONE DI UNA STRUTTURA TECNICA UNITARIA CON FUNZIONE DI PREVENZIONE E SUPERAMENTO DELLE EMERGENZE ED ELABORAZIONE DI SPECIFICHE LINEE GUIDA PER UNIFORMARE L'OPERATO DELLE SOPRINTENDENZE IN OCCASIONE DELLE EMERGENZE

Come ricordato nelle Premesse, la maggior parte dei Paesi europei ed extra-europei hanno preferito affidare la gestione del sistema di protezione civile ad un **organo unitario e centralizzato**, salvo delegare lo svolgimento di alcune funzioni ben individuate ad organi periferici dello Stato.

Un esempio di tale struttura centralizzata è rappresentato dalla ***Federal Emergency Management Agency*** **(FEMA) degli Stati Uniti d'America**, i cui compiti di protezione civile, delegati direttamente dal Presidente, consistono essenzialmente nel coordinamento degli interventi di soccorso di concerto con le altre agenzie federali, nella realizzazione dei piani generali e particolari di protezione civile, nella predisposizione delle assicurazioni necessarie a fronteggiare l'emergenza e nella prevenzione delle cause dei grandi disastri. In particolare, nella fase di superamento delle emergenze, la *Agency* si occupa della programmazione degli aiuti federali per fronteggiare i danni causati dall'emergenza e del ripristino delle attività socio-economiche dopo l'emergenza.

Date le problematiche, già in parte ricordate, che emergono dalla gestione delle emergenze in Italia e che derivano, principalmente, dalla **presenza di un eccessivo numero di soggetti** impegnati a disciplinare e dare attuazione alle varie fasi delle attività di protezione civile, la prima proposta della Rete ha ad oggetto la **costituzione di un organo tecnico unico e centralizzato**, che si affianchi agli organi di protezione civile attualmente identificati dalla L. 225/92 e ss.mm.ii., con la funzione principale di coordinare i vari soggetti coinvolti e dettare le linee-guida fondamentali di carattere tecnico, da seguire nella gestione del fenomeno emergenziale, specialmente nella fase di prevenzione del rischio e di superamento dell'emergenza, e cioè nel periodo che precede e che segue il verificarsi dell'evento catastrofico.

Tale Organo potrebbe incardinarsi direttamente presso la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, o essere strutturato presso alcuni fra i **Ministeri** più

direttamente coinvolti nelle attività di protezione civile, quali il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero degli Interni.

*** *** ***

Inoltre, al fine specifico di assicurare una **maggiore uniformità e coerenza ai provvedimenti delle Soprintendenze** di volta in volta chiamate a pronunciarsi in relazione alla gestione e al superamento dello stato di emergenza, si ravvede l'opportunità di introdurre un **apposito procedimento di asseverazione da parte dei professionisti tecnici**, da esercitare nell'ambito degli interventi di portata più ridotta sottoposti al parere di dette autorità.

# 2. RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEI PROFESSIONISTI TECNICI NELLE FASI DI VERIFICA E AGGIORNAMENTO DEI PIANI DI EMERGENZA COMUNALI; ATTRIBUZIONE DI SPECIFICHE COMPETENZE ALL'UNI NELL'ADOZIONE DI NORME TECNICHE IN MATERIA DI COSTRUZIONI; MAGGIORE VALORIZZAZIONE E STABILIZZAZIONE DEL RUOLO DEL *DISASTER MANAGER* ALL'INTERNO DEGLI ENTI LOCALI

Come noto, uno dei fattori che si pongono in maggiore contrasto con l'obiettivo di semplificazione della normativa di protezione civile è rappresentato dal **mancato 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 esecuzione, rende ancora presumibilmente vigenti i **programmi provinciali di previsione e prevenzione** di cui all'art. 14 della L. 225/92.

Allo scopo di agevolare 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 **rafforzare il coinvolgimento diretto dei professionisti, specialmente nelle fasi di verifica e aggiornamento periodico dei piani comunali** di cui al comma 3ter dell'art. 15 della L. 225/92.

Alla fondamento di tale necessità va posta la considerazione secondo cui la **pianificazione di protezione civile dovrebbe essere propedeutica alle altre pianificazioni territoriali**, e, pertanto, essere **disciplinata da apposita normativa**

**tecnica**, al fine di garantirne un più elevato *standard* qualitativo. Ed infatti, già con la L. 100/2012 il Legislatore, in sede di conversione del D.L. 15 maggio 2012, n. 59, era intervenuto a riconoscere **l'importanza del ruolo svolto dalla normativa tecnica in materia di protezione civile**, affermando 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).

*** *** ***

Per quanto concerne, più nello specifico, le **norme tecniche in materia di costruzioni**, si ricorda come, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Decreto Legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, in legge 27 luglio 2004, n. 186, recante *"Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione,* **spetti al Consiglio superiore dei lavori pubblici provvedere**, secondo la procedura di cui all'art. 52 del D.P.R. n. 380/2001, **di concerto con il Dipartimento della protezione civile**, ***"alla redazione di norme tecniche****, anche per la verifica sismica ed idraulica, relative alle costruzioni, nonché alla redazione di norme tecniche per la progettazione, la costruzione e l'adeguamento, anche sismico ed idraulico, delle dighe di ritenuta (previa acquisizione del parere tecnico del Registro italiano dighe), dei ponti e delle opere di fondazione e sostegno dei terreni"*.

Il processo di aggiornamento delle suddette norme (che dovrebbe avere cadenza biennale) risulta essere in perenne ritardo. Ritardo dovuto, principalmente, all'**eccessiva complessità e articolazione delle procedure** di adozione di tali norme **da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici**, che non consentono di garantire un costante e tempestivo adeguamento della regolamentazione di settore, necessario soprattutto in considerazione del continuo aggiornamento previsto a livello comunitario, con conseguenti gravi limitazioni, altresì, delle attività professionali degli operatori economici operanti nel settore delle costruzioni.

Pertanto, al fine di rimediare alla mancanza di tempestività nell'adeguamento di dette norme tecniche e di semplificare le relative procedure di adozione, la Rete delle Professioni Tecniche riterrebbe auspicabile **attribuire all'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI),** in continuità con le sue funzioni e con il ruolo di *«organismo nazionale di normazione»* ad esso riconosciuto ai sensi dell'art. 27 del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1025/2012, la **piena competenza in materia di aggiornamento delle norme tecniche sulle costruzioni**, da espletare attraverso le

Commissioni Tecniche dell'UNI operanti nel settore e con la partecipazione attiva di tutte le parti interessate, mantenendo **in capo al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici una mera funzione ausiliaria di vigilanza e controllo** sull'operato dell'Ente stesso.

*** *** ***

Infine, **maggiore centralità andrebbe riconosciuta alla formazione e al ruolo del *Disaster Manager* all'interno dei singoli Enti locali**, al fine di assicurare a tutti i livelli di articolazione territoriale, specialmente a livello comunale, un valido presidio di professionalità e competenza in materia di protezione civile. La figura del *Disaster Manager*, in particolare, dovrebbe necessariamente divenire **parte integrante degli uffici tecnici delle amministrazioni comunali**, ovvero operare a più ampio spettro sul territorio, eventualmente a livello di **unioni di Comuni**.

Vale la pena ricordare come il *Disaster Manager*, figura nata negli Stati Uniti negli anni '70, sia attualmente l'unico professionista dotato di qualifiche e competenze tecniche specifiche, in grado di assicurare **sia la gestione tecnica che la gestione economico-finanziaria del fenomeno dell'emergenza**.

Tale figura professionale, infatti, è ricoperta principalmente da professionisti tecnici con competenze anche in ambito economico-finanziario, frequentemente a seguito dello svolgimento di corsi di formazione specifica, già attivi anche presso alcune università italiane, quali l'Università degli studi di Perugia, Messina e Torino.

# 3. RAFFORZAMENTO DELLA FASE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO, ANCHE MEDIANTE LA VALORIZZAZIONE DEI PRESIDI TERRITORIALI PER LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO; L'INTRODUZIONE DELLA CERTIFICAZIONE STATICA E IDROGEOLOGICA OBBLIGATORIA DEGLI EDIFICI E LA RIFORMA DEL REGISTRO DELL'ANAGRAFE CONDOMINIALE

Ormai da diversi anni, la Rete delle Professioni Tecniche è intervenuta in diversi contesti politico-istituzionali, allo scopo di portare all'attenzione delle autorità la necessità di promuovere una **linea d'azione innovativa** nella gestione del fenomeno delle emergenze in ambito nazionale, principalmente ispirata ai principi di **massima prevenzione, manutenzione e sorveglianza del territorio**.

In primo luogo, allo scopo di prevenire e mitigare le fonti di rischio, appare utile **consolidare e rafforzare, sull'intero territorio nazionale, il ruolo svolto dai "presidi territoriali idrogeologici ed idraulici"**, già previsti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004 *"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, sono stati istituiti stabilmente dalla Regione Campania, con Delibera della Giunta Regionale n. 208 del 28 giugno 2013.

I **tecnici "presidianti"**, 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.

Senza contare che la previsione, accanto agli interventi propriamente riconducibili alle operazioni di protezione civile, di "interventi non strutturali", quali quelli offerti dai Presidi, permetterebbe di **accrescere esponenzialmente il livello di efficienza e di efficacia** delle amministrazioni nella gestione dei rischi di natura

idrogeologica, non solo dal punto di vista del risultato, consentendo un più alto livello di prevenzione del rischio, ma anche in termini di **minore onerosità** degli interventi per le casse dello Stato e delle Regioni.

L'istituzione del modello dei presidi territoriali dovrebbe avvenire in tutte le Regioni, seguendo **tre fondamentali passaggi**:

a) la previsione di un percorso formativo qualificante, destinato a professionisti geologi e ingegneri, mediante la definizione di protocolli d'intesa con i rispettivi Ordini professionali;

b) la costituzione dei gruppi di tecnici con pregressa esperienza nel settore e adeguatamente formati a seguito dello svolgimento dei suddetti corsi;

c) l'inserimento dei tecnici "presidianti" all'interno di strutture stabili sul territorio regionale, al fine di assumere un ruolo concretamente operativo all'interno dei sistema di protezione civile.

A segnare un primo importante passo verso una maggiore diffusione dei Presidi tecnico-ingegneristici sul territorio, si ricorda 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 di aree critiche, in cambio dello svolgimento delle attività di monitoraggio e manutenzione del territorio.

*** *** ***

Sempre allo scopo di garantire una maggiore efficienza ed efficacia alla fase di prevenzione del rischio, è opinione della Rete delle Professioni Tecniche come sia di indispensabile importanza **elevare il grado di consapevolezza dei cittadini relativamente al grado di rischio idrogeologico connesso alla propria abitazione**, al fine di responsabilizzare i proprietari e di promuovere una più accurata manutenzione e messa in sicurezza degli immobili stessi.

Il quadro attuale, infatti, si caratterizza per una **drammatica dispersione delle informazioni**, consistenti in pochi documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, per lo più gestiti da una molteplicità di enti fra di loro scollegati e preposti a diverse funzioni, fra cui le Prefetture o i Comuni per quanto riguarda gli aspetti strutturali degli edifici, le Camere di Commercio o le ASL per quanto attiene, invece, agli aspetti di natura più strettamente impiantistica. La carenza di strumenti documentali idonei nonché lo scarso coordinamento dei detentori delle poche informazioni disponibili fanno sì che, spesso, **non sussista alcuna documentazione utile a comprovare lo stato di sicurezza statica e idrogeologica di alcuni edifici** o, qualora sussista, tale documentazione si presenta spesso incompleta o difficilmente reperibile.

A tal fine, si sottolinea la necessità di introdurre una **certificazione statica e idrogeologica redatta da un tecnico abilitato e iscritto negli appositi albi o registri professionali**, da rendere **obbligatoria**, inizialmente, in sede di compravendita e di locazione immobiliare, nonché ad integrazione delle certificazioni richieste in caso di nuove costruzioni, estendendone gradualmente l'ambito di applicabilità fino a includervi edifici di qualsiasi categoria edilizia.

Traendo spunto dalla disciplina in materia di certificazione energetica, in particolare, **ad ogni edificio potrebbe essere assegnata una lettere identificativa**, che ne riassuma le principali caratteristiche connesse alla stabilità, alla sicurezza e all'entità del rischio idrogeologico eventualmente riscontrabile.

All'interno del certificato, inoltre, andrebbero inserite tutte le informazioni relative allo stato di agibilità e di sicurezza dell'immobile, sia dal punto di vista della stabilità che da quello dell'impiantistica e della manutenzione. La certificazione statico-idrogeologica, pertanto, permetterebbe di ottenere il **quadro conoscitivo completo di un determinato immobile**, ad inclusione dei precedenti interventi di cui esso abbia eventualmente formato oggetto, anche al fine di consentire una adeguata programmazione delle attività di manutenzione necessarie per tutte le componenti dell'edificio.

L'introduzione della certificazione statica e idrogeologica risponderebbe non solo all'esigenza di garantire una maggiore informazione ai privati circa il concreto stato di sicurezza degli immobili di loro interesse, ma anche a una finalità di carattere più generale, quale quella di garantire **una mappatura nazionale, capillare e puntuale del livello di sicurezza** delle diverse aree del territorio italiano.

La previsione di tale certificazione, inoltre, permetterebbe di **accrescere la trasparenza del mercato immobiliare**, mettendo l'acquirente e il locatario nella

condizione di poter meglio valutare la reale convenienza di una compravendita o di un atto di locazione in termini di rapporto fra prezzo e qualità dell'immobile, fra cui rientra indubbiamente anche l'aspetto connesso alla sicurezza dell'edifico. Infine, si **incentiverebbero le *good practise* dei proprietari** che intendano provvedere ad interventi migliorativi sulle proprie abitazioni, che verrebbero ricompensati dall'accresciuto valore di mercato degli immobili che presentino maggiori garanzie di sicurezza sismica e stabilità.

*** *** ***

Confidando nell'introduzione, in tempi brevi, di detta certificazione, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha già provveduto a stipulare un accordo di collaborazione con l'Associazione Nazionale Amministratori Condominiali e Immobiliari (ANACI), al fine di stabilire linee guida congiunte nelle materie inerenti la disciplina degli edifici sottoposti ad amministrazione condominiale o immobiliare.

Nella convenzione, in particolare, si è fatto richiamo alla L. 220/2012, istitutiva del **Registro dell'anagrafe condominiale**, attualmente previsto dall'art. 1130, comma 6, Cod. Civ., come modificato dal D.L. 145/2013, ai sensi del quale rientra **fra i doveri dell'Amministratore di condominio** quello di *"curare la tenuta del registro di anagrafe condominiale contenente le generalità dei singoli proprietari e dei titolari di diritti reali e di diritti personali di godimento, comprensive del codice fiscale e della residenza o domicilio, i dati catastali di ciascuna unità immobiliare, **nonché ogni dato relativo alle condizioni di sicurezza delle parti comuni dell'edificio** (…)".*

Nell'ambito di tali obblighi, si è evidenziata, in primo luogo, la necessità di provvedere alla **definizione di uno standard unico nazionale**, che agevoli gli Amministratori di condominio nella compilazione del registro dell'anagrafe condominiale.

Inoltre, al fine di assicurare una maggiore completezza e fruibilità delle informazioni, si rende opportuno provvedere all'**integrazione del contenuto di detto registro con ulteriori informazioni relative agli immobili** e, in particolare, con tutte le informazioni **inerenti la sicurezza dell'edificio**, fra cui la sicurezza degli impianti, la sicurezza strutturale, l'agibilità e la staticità dell'edificio, lo stato di manutenzione, le caratteristiche energetiche ed i possibili rischi connessi alla salubrità degli immobili.

Ciò anche al fine di rendere più agevole l'identificazione dell'immobile e dei relativi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di uniformare le procedure di verifica della conformità dell'immobile con le disposizioni vigenti in materia di edilizia e urbanistica.

In quest'ottica, andrebbe necessariamente **valorizzato il ruolo dei professionisti tecnici**, attribuendo a tale categoria professionale apposita **competenza volta all'accertamento e alla certificazione dello stato di agibilità e sicurezza degli immobili**, nonché all'avvenuto rispetto della normativa applicabile. Al professionista tecnico andrebbe riconosciuto, altresì, un **ruolo di verifica e attestazione della corretta compilazione del registro** ad opera degli Amministratori di condominio.

Infine, a maggiore garanzia di pubblicità del registro sarebbe opportuno procedere all'**istituzione di un registro *on-line***, che consenta al pubblico accesso ai dati, attraverso l'utilizzo di apposite credenziali.

# 4. PREVISIONE DI STRUMENTI ORDINARI DI *EMERGENCY PROCUREMENT* NEL CODICE DEGLI APPALTI E VALORIZZAZIONE DELLA PRE-QUALIFICA NEGLI AFFIDAMENTI DI SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA NELLE EMERGENZE

Come ricordato nelle Premesse, già alcune procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea contro lo Stato italiano nei casi di emergenza avevano spinto la Presidenza del Consiglio dei Ministri all'adozione della **Direttiva 22 ottobre 2004**, in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario.

Tale Direttiva, invocando il **rispetto inderogabile delle norme comunitarie** in materia di appalti pubblici, aveva richiamato le amministrazioni ad un uso più contenuto del potere di ordinanza previsto dalla L. 225/92, nei soli casi di *"assoluta eccezionalità dell'emergenza"* e limitatamente alla durata dello stato di emergenza strettamente inteso, nel rispetto del principio di proporzionalità, sussidiarietà e, non da meno, di riserva di legge sostanziale dello Stato.

La recente **Direttiva 2014/24/UE**, nel trattare espressamente nei "considerando" il fenomeno dell'*emergency purchase*, in presenza di uno stato di emergenza ammette esclusivamente in capo alle amministrazioni aggiudicatrici:

(i) la possibilità di ridurre ulteriormente i termini per la ricezione delle domande di partecipazione e delle offerte nei casi in cui uno stato di emergenza renda impraticabili i termini regolari, ma non renda impossibile una procedura regolare con pubblicazione del bando di gara;

(ii) **nelle sole situazioni eccezionali caratterizzate da estrema urgenza**, dovute ad eventi **imprevedibili** dall'amministrazione e **non ad essa imputabili,** e in cui risulti impossibile il ricorso a una procedura regolare anche entro termini ridotti, la **possibilità di procedere all'aggiudicazione degli appalti con procedura negoziata senza previa pubblicazione**, entro i limiti di quanto strettamente necessario (cfr. "considerando" n. 80 della Direttiva).

Pertanto, anche al fine di ottemperare alle linee di indirizzo espressamente fornite dal Legislatore comunitario, la Rete delle Professioni Tecniche ritiene di fondamentale importanza accelerare il processo di **introduzione delle procedure da utilizzare negli acquisti di "di emergenza" direttamente in una sezione dedicata del Codice degli appalti.**

In particolare, si suggerisce la possibilità di **ricorrere agli strumenti ordinari** già attualmente previsti dal Codice, prevedendo per essi diverse condizioni e diverse soglie di valore nei casi di emergenza; nel delineare le suddette "procedure di emergenza", ad esempio, potrebbe utilmente essere presa in considerazione:

(i) la procedura di "**affidamento diretto"** di servizi da parte del responsabile del procedimento, attualmente previsto dall'art. 125, comma 11, D.Lgs 163/2006 per importi inferiori a quarantamila euro;

(ii) la procedura basata sul **cottimo fiduciario**, attualmente utilizzabile per le sole prestazioni il cui valore stimato sia inferiore alla soglie definite all'art. 125, comma 9, D.Lgs 163/2006.

Al fine, poi, di garantire il massimo rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento nello svolgimento delle procedure di **cottimo fiduciario**, si propone di **portare da 5 a 15 il numero degli operatori economici coinvolti**.

In questo modo, infatti, alla procedura di cottimo "semplificata" risulterebbe applicabile il meccanismo dell'esclusione automatica dalla gara dell'offerta anormalmente bassa, previsto dall'art. 124, comma 8 del Codice nei soli casi in cui il numero delle offerte ammesse non sia inferiore a dieci.

La proposta della Rete delle Professioni Tecniche rappresenta solo **una delle diverse possibilità di adattamento** delle procedure ordinarie di affidamento dei contratti pubblici alle condizioni straordinarie che caratterizzano la presenza dello stato di emergenza, in adozione di una logica "vincente" che da sempre caratterizza, fra i tanti, anche il **sistema della protezione civile degli Stati Uniti d'America**.

Da una sintetica analisi delle *Federal Acquisition Rules* (FAR), infatti, 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 particolare, in capo all'Amministrazione viene 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 (*evalutation 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 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.

Dal breve quadro riassuntivo sopra esposto, che riguarda solamente alcune delle peculiarità che caratterizzano il sistema di protezione civile degli U.S.A., appare chiaro come siano **numerosi gli aspetti che potrebbero ispirare importanti cambiamenti anche all'interno del nostro Paese**, che presenta non pochi aspetti di analogia rispetto al "fenomeno americano", fra cui la compresenza di molteplici realtà geo-politiche e la conseguente eterogeneità dei potenziali fattori di rischio presenti sul territorio.

Nella creazione di un sistema ordinario di procedure per l'affidamento dei contratti pubblici, ad esempio, sarebbe di fondamentale ausilio ai compiti dell'Amministrazione provvedere all'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 nelle emergenze, sul modello del *Disaster Response Register* di matrice statunitense.

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

# 5. CHIARIMENTI SULL'APPLICABILITA' DELL'ART. 9 D.L. 133/2014 AI SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA E IN MERITO ALLA STIPULA DELLE CONVENZIONI PREVISTE DALL'ART. 7, COMMA 4, D.L. 133/2014

Come noto, l'**art. 9 del D.L. n. 133/2014**, convertito con legge 164/2014 e recante *Interventi di estrema urgenza in materia di vincolo idrogeologico, di normativa antisismica e di messa in sicurezza degli edifici scolastici*, ha introdotto espressamente la possibilità di derogare alle procedure ordinarie previste dal Codice degli appalti pubblici e di ricorrere allo strumento della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara nell'affidamento di lavori caratterizzati da "estrema urgenza", qualora l'importo degli stessi non superi il valore delle soglie comunitarie.

Fra i lavori urgenti che giustificano il ricorso alle procedure semplificate previste dalla norma rientrano, in particolare, gli interventi di accertata indifferibilità in base alla valutazione dell'ente competente, finalizzati: a) alla messa in sicurezza degli edifici scolastici di ogni ordine e grado; b) alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio; c) all'adeguamento alla normativa antisismica; d) alla tutela ambientale e del patrimonio culturale.

Quanto agli strumenti di semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento, la norma in esame deroga espressamente ad alcuni principi stabiliti dal Codice degli appalti, fra cui lo *stand still* sostanziale e procedurale previsto dall'art. 11, commi 10 e 10ter D.Lgs. 163/2006, nonché ai termini e alle modalità di pubblicazione del bando di gara.

**Per espressa previsione della norma, tuttavia, le procedure "semplificate" ivi indicate sono applicabili solamente qualora l'appalto non abbia ad oggetto servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria** o non sia previsto l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettere b) e c) del Codice.

La norma, inoltre, non delinea con sufficiente chiarezza il rapporto fra le procedure semplificate di cui all'art. 9 comma 2 e ss., la cui operatività è espressamente esclusa negli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura, e **l'art. 9 comma 2septies**, ai sensi del quale *"ai **lavori urgenti di realizzazione del rischio***

***idrogeologico*** *individuati con decreto Presidente del Consiglio dei Ministri (…) ai sensi dell'art. 2, comma 240, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, non si applicano i commi 10 e 10ter dell'articolo 11 del Codice di cui al D.Lgs. 163/2006"*, e in cui, al contrario, non viene fatto riferimento alla non applicabilità di tale procedura semplificata agli affidamenti di SAI.

Nonostante il Comunicato del Presidente dell'ANAC datato 5 febbraio 2015 sia intervenuto a fare parzialmente luce su alcuni aspetti della norma, è opinione della Rete che la stessa continui a presentare **profili di dubbia interpretazione**, rispetto ai quali si invita il Legislatore a fornire ulteriori chiarimenti.

L'**esclusione esplicita dei SAI dall'ambito di applicazione dalle semplificazioni**, inoltre, rischia di indurre le stazioni appaltanti a limitare il numero di interventi urgenti affidati ai liberi professionisti esterni alla pubblica amministrazione, con conseguenze drammatiche in termini di qualità e costi di realizzazione delle opere di maggior valore strategico.

Si rammenta, infatti, come infatti il **sistematico ricorso alle varianti** in corso d'opera, con conseguente notevole incremento dei costi e aumento del contenzioso, si verifichi più frequentemente nei casi in cui il progetto sia stato affidato agli stessi dipendenti delle stazioni appaltanti, costretti a contingentare il tempo a disposizione per la progettazione delle opere pubbliche per far spazio agli altri numerosi adempimenti di ordinaria amministrazione, a ovvio discapito del livello qualitativo della progettazione.

Inoltre, un ulteriore intervento chiarificatore si rende necessario in ordine alla **natura e alle modalità di stipula, ad opera delle Regioni, delle convenzioni previste all'art. 7, comma 4 del D.L. 133/2014**, ai sensi del quale: *"Per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico di cui agli accordi di programma stipulati con le Regioni (…), i Presidenti delle Regioni (…) possono richiedere di avvalersi,* ***sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti****, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica prescritte dal codice (…),* ***ivi comprese società*** **in house** *delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica, attraverso i Ministeri competenti che esercitano il controllo analogo sulle rispettive società, ai sensi della disciplina nazionale ed europea"*.

A parere della Rete, infatti, tali Convenzioni rischierebbero di risultare eccessivamente onerose per le amministrazioni regionali, senza contare che società *in house* come Fintecna e Invitalia non sono dotate di una struttura tecnica interna tale da consentire lo svolgimento in autonomia delle attività richieste nella gestione delle

emergenze, vedendosi spesso costrette ad affidare esternamente i compiti che le stesse non sono in grado di gestire avvalendosi del proprio personale dipendente.

# 6. SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI ACCESSO DELL'AMMINISTRAZIONE AI FINANZIAMENTI PUBBLICI: ISTITUZIONE DI UN FONDO DI ROTAZIONE PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA

Al fine di incentivare la progettazione esterna delle opere necessarie al superamento delle emergenze e di agevolare l'Amministrazione pubblica nella copertura delle spese da anticipare per affidamento degli incarichi, si propone, inoltre, la **costituzione di un Fondo di rotazione per il finanziamento della progettazione**.

Tale obiettivo potrebbe essere perseguito anche attraverso il **rilancio del Fondo finanziato dalla Cassa Depositi e Prestiti** di cui al D.L. n. 67/97, convertito in Legge n.135/97, che, tuttavia, andrebbe reso più accessibile estendendo a dieci anni i termini per la restituzione delle somme anticipate.

A ben vedere, infatti, l'introito derivante dal recupero dei ribassi d'asta per la realizzazione delle opere pubbliche permetterebbe al Fondo di auto-finanziarsi, evitando che lo stesso si trasformi in un ulteriore aggravio per le finanze pubbliche.

# 7. SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTODEGLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE MEDIANTE RICORSO ALL'ACCORPAMENTO DEL PROGETTO DEFINITIVO ED ESECUTIVO, COME PREVISTO DALL'ART. 93, COMMA 2, D.LGS. 163/2006

Come noto, negli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura l'art. 93, comma 2 del D.Lgs. 163/2006 prevede la **possibilità di omettere uno dei primi due livelli di progettazione**, a condizione che il livello successivo contenga tutti gli elementi richiesti per il livello omesso e che continuino ad essere garantiti i requisiti di qualità e funzionalità dell'opera, la conformità alle norme ambientali e urbanistiche e il soddisfacimento delle disposizioni essenziali previste dalla normativa nazionale e comunitaria (cfr. art. 93, comma 1, lettera a, b e c del Codice).

In particolare, è opinione della Rete che il **ricorso all'accorpamento del progetto definitivo all'esecutivo**, con conseguente **possibilità di accedere ai finanziamenti in presenza di progetto preliminare**, corredato degli elaborati prescritti dall'art. 17 comma 3 del DPR 207/2010, possa rappresentare un ulteriore valido strumento di semplificazione procedurale, da utilizzare anche in fase di superamento delle emergenze.

# 8. INTRODUZIONE DI MISURE SPECIFICHE A GARANZIA DELLA MAGGIORE SEPARAZIONE FRA GLI INCARICHI DI PROGETTAZIONE ED ESECUZIONE DELLE OPERE E DI LIMITI ESPLICITI ALL'USO DELL'APPALTO INTEGRATO

Infine, al contrario di quanto appena sostenuto per la progettazione definitiva ed esecutiva, si ritiene assolutamente indispensabile rafforzare la **netta separazione tra la progettazione e l'esecuzione delle opere pubbliche**, **subordinando il ricorso all'appalto integrato al rispetto di condizioni e di limiti espressamente stabiliti dalla legge**, come già accade nella maggior parte degli ordinamenti europei.

L'articolo 53, comma 2, lettera b) del D.Lgs.163/2006, in particolare, prevede che l'affidamento della progettazione esecutiva al soggetto esecutore dei lavori debba avvenire *"sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione"*, dando luogo a frequentissime richieste di varianti in fase esecutiva e determinando interminabili contenziosi, che finiscono per rallentare o, addirittura, arrestare i lavori di realizzazione delle opere.

La lettera c) della norma, poi, impone la progettazione definitiva quale presupposto essenziale per partecipare alle gare per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori, restringendo la partecipazione alla gara da parte degli operatori economici di minori dimensioni.

Appare evidente, pertanto, come un ricorso eccessivo e illimitato all'appalto integrato risulti **particolarmente oneroso sia per le piccole e medie imprese che per i professionisti**, costretti a subire un'ingiustificata limitazione della propria partecipazione alle gare per l'affidamento dei contratti pubblici, con gravi e inevitabili conseguenze in termini di libera concorrenza.