

Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sulle proposte di legge "*Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale*" (A.C. n. 589) e "*Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative nella materia*" (A.C. n. 647)

VIII° Commissione – Ambiente, territorio e lavori pubblici
Camera dei deputati, 28 settembre 2023

Indice

1. Premessa	2
2. Osservazioni relative ad entrambi i pdl: 7 elementi per rafforzare l'intervento normativo	3
2.1. Non basta la ricostruzione: progettare il meglio	3
2.2. Usare gli interventi straordinari per creare eccellenza amministrativa	4
2.3. Aumentare la trasparenza per accrescere la partecipazione	4
2.4. Bilanciare le procedure standard con la specificità dei singoli interventi	5
2.5. Differenziare la disciplina per le diverse fasi di intervento	5
2.6. Le forme collaborative di ANAC	6
2.7. Recuperare un maggiore protagonismo del Parlamento	7
3. Il Disegno di legge recante " <i>Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale</i> " (A.C. n. 589)	8
3.1. I profili operativi	8
a) L'intervento immediato nella fase <i>post</i> emergenziale	8
b) Il regime ordinario nella fase di ricostruzione	9
3.2. I profili soggettivi	9
a) Il modello centralizzato per la gestione dell'emergenza	9
b) Una <i>governance</i> partecipata nella fase <i>post</i> emergenziale	10
4. Il Disegno di legge recante " <i>Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative nella materia</i> " (A.C. n. 647)	11
4.1. La previsione di un modello organico per gli interventi di ricostruzione	11
4.2. I principi e criteri direttivi della delega dettati dall'articolo 2	12
a) I poteri in deroga del Commissario straordinario (art.2, co1, lett. a), p. 1)	12
b) La disciplina degli interventi di ricostruzione privata	13
c) La disciplina degli interventi di ricostruzione pubblica	14



1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai componenti della VIII° Commissione della Camera dei deputati per avere deciso di audire l’Autorità rispetto ad un tema tanto rilevante, sia per il rischio sismico, che purtroppo caratterizza il nostro Paese, sia per la **vulnerabilità del nostro territorio**, recentemente aggravata da fenomeni climatici estremi, pone all’attenzione del legislatore con la massima urgenza.

Le iniziative in esame appaiono, infatti, tanto più necessarie ed apprezzabili alla luce degli episodi di dissesto idro-geologico e delle manifestazioni naturali di tipo violento, connesse ai **cambiamenti climatici in corso**, per i quali risulta imprescindibile, da un lato, l’elaborazione di **una strategia nazionale per la prevenzione** degli eventi calamitosi e per la manutenzione del territorio attraverso la realizzazione di costruzioni antisismiche, e, dall’altro, l’approvazione di **una legge quadro sul clima**, in analogia con quanto fatto da altri Paesi membri dell’Unione Europea.

Si ritiene, quindi, utile e necessaria l’iniziativa intrapresa da entrambi gli interventi legislativi volti al **riordino della materia della protezione civile, della gestione delle emergenze di rilievo nazionale¹ e della ricostruzione**, tanto più che, allo stato attuale, manca, nel nostro ordinamento, una disciplina organica della ricostruzione *post* calamità.

Non sfugge che i disegni di legge in esame provengano da parti politiche diverse, ma vi è una meritevole attenzione condivisa circa la necessità di intervenire sulla materia.

I due testi disciplinano **fasi ed elementi diversi del processo di gestione dell’emergenza e della ricostruzione**, mediante tecniche legislative differenti, e meritano la contestuale attenzione del legislatore, in quanto si pongono come **sostanzialmente complementari**.

Il **disegno di legge A.C. 589** propone **una riformulazione** degli articoli da 24 a 27 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 recante il **Codice della protezione civile**, allo scopo di accelerare e semplificare gli interventi necessari al superamento della fase emergenziale e quelli di ricostruzione, anche attraverso la riduzione dei tempi della gestione straordinaria. Il Capo II reca disposizioni volte ad agevolare la ripresa economica e produttiva nelle aree colpite dall’evento calamitoso, prevedendo specifiche misure a sostegno dei lavoratori e delle imprese.

Il **disegno di legge A.C. n. 647** prevede l’adozione, mediante **deleghe al Governo**, di un **codice degli interventi di ricostruzione e dello sviluppo *post* eventi calamitosi** che preveda una normativa generale uniforme, da utilizzare in caso di eventi emergenziali di rilievo nazionale, in modo da definire un modello unico applicabile a tutte le ricostruzioni, che coinvolge, più direttamente, le competenze di ANAC e che si analizzerà, di seguito, nel dettaglio.

¹ Le emergenze di rilievo nazionale sono definite dall’articolo 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) come emergenze “... connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall’attività dell’uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d’intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo”.



Alcuni necessari adeguamenti formali

In via preliminare si osserva che, poiché le **proposte normative sono state presentate** all'inizio dell'attuale legislatura, **durante la vigenza del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50**, "Codice dei contratti pubblici", risulta evidente che i riferimenti al citato testo normativo **dovranno essere aggiornati in relazione al nuovo Codice** dei contratti, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Al di là di necessari aggiornamenti, si dovrà anche tenere conto che alcune disposizioni in materia di contratti pubblici - originariamente **immaginate come procedure a carattere derogatorio** - sono **divenute ordinarie** nel nuovo Codice dei contratti.

Si segnala, infine, che nei disegni di legge in esame sono presenti **dimenticanze probabilmente non volute dagli stessi proponenti**, come ad esempio, nell'ambito del disegno di legge A.C. 589, con riferimento all'articolo 24, comma 1, del d.lgs. n.1/2018, di cui si propone la riformulazione in assenza di un espresso richiamo alle **Province autonome**.

2) Osservazioni relative ad entrambi i pdl: 7 elementi per rafforzare l'intervento normativo

2.1. Non basta la ricostruzione: progettare il meglio

Gli interventi straordinari che caratterizzano le fasi post-emergenziali vanno visti come un'opportunità per investire sui territori colpiti, perseguendo **un nuovo modello pubblico di eccellenza**.

Occorre, infatti, ripensare la politica degli interventi di ricostruzione, che **non** deve mirare al **semplice ripristino dello status quo** anteriore all'evento calamitoso, **ma** deve rappresentare **una forte spinta all'innovazione**. Tutto questo per coinvolgere le popolazioni locali, rendere attrattive le zone più colpite e così scongiurare il rischio che ai danni causati dalla calamità si aggiungano quelli legati allo spopolamento e alla disaffezione.

Questo impulso di rinnovamento deve riguardare **tutte le fasi del processo di ricostruzione**, a partire dall'utilizzo delle tecnologie più avanzate nella fase ingegneristica di progettazione e realizzazione; alla fase degli affidamenti, che debbono avvenire mediante procedure digitalizzate, con controlli rapidi e completi. Nella fase di esecuzione, occorre dare spazio a cantieri digitali, in grado di monitorare cosa avviene al loro interno, mediante piattaforme interconnesse, come mezzo per garantire la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro ed insieme per evitare il rischio di presenze non consentite o di possibili infiltrazioni.

Naturalmente anche il risultato della ricostruzione deve essere improntato all'innovazione, ed in particolare per **l'edilizia pubblica**, occorre adoperarsi per creare **nuovi ambienti attrattivi**, che possano contrastare lo spopolamento del territorio ed evitare l'impoverimento del tessuto produttivo.



Ad esempio, per quanto riguarda la ricostruzione degli **edifici scolastici**, si potranno immaginare strutture edilizie funzionali alle forme di didattica più avanzate, con spazi, quali aule polifunzionali, palestre o teatri, che siano condivisi anche dalle famiglie e dalle comunità, in modo da creare veri e propri **centri di aggregazione sociale** da vivere anche al di fuori dell'orario scolastico.

2.2. Usare gli interventi straordinari per creare eccellenza amministrativa

Le attività tecniche ed amministrative connesse con i processi di ricostruzione dovrebbero essere, altresì, l'occasione per la creazione ed il radicamento sul territorio di **competenze pubbliche specializzate** idonee a garantire un'amministrazione aperta ed efficiente, ben al di là della fase ricostruttiva.

Coerentemente con quanto previsto dal nuovo Codice dei contratti, un contributo qualificato potrà venire da **centrali di committenza e stazioni appaltanti qualificate**, che possano restare sul territorio affiancando gli enti pubblici interessati anche dopo la fine della fase emergenziale, costituendo una eredità duratura a garanzia di una prosperità guadagnata.

Sarebbe auspicabile, quindi, un cospicuo **investimento di risorse** nell'assunzione di competenze di alto livello, che possano andare ad **arricchire stabilmente il patrimonio amministrativo, creando amministrazioni davvero capaci** di accompagnare, nel lungo periodo, il processo di ripresa e sviluppo.

2.3. Aumentare la trasparenza per accrescere la partecipazione

In ogni caso, occorre che tutte le procedure commissariali siano caratterizzate dall'ampio utilizzo di piattaforme e strumenti digitali. Ciò, non solo come parte di quel processo di investimento nell'innovazione al quale si è appena fatto riferimento, ma anche come strumento di semplificazione di tutte le fasi operative ed insieme di promozione della **trasparenza**. Grazie all'uso delle piattaforme digitali diventa infatti possibile **raccogliere in tempo reale e mettere immediatamente a disposizione** di tutti i soggetti interessati e di tutti i cittadini i **dati relativi a tutte le fasi** della ricostruzione, ai tempi, ai costi, alle risorse utilizzate, senza che questo rappresenti più un onere e un freno. Grazie a tutto ciò, soprattutto, le comunità locali possono non solo verificare quanto si sta facendo, ma **partecipare attivamente, sentendosi davvero parte di un progetto comune**, e restando quindi legate ai territori, evitando ancora una volta il rischio di un pericoloso spopolamento e impoverimento.

La **piena conoscibilità dell'erogazione dei fondi stanziati**, attraverso l'utilizzo di piattaforme elettroniche liberamente accessibili, come pure l'**accesso ai processi decisionali** ed alle procedure di affidamento costituiscono, altresì, un **indispensabile contrappeso** all'attribuzione dei **poteri di deroga** alla legislazione ordinaria, connessi alla fase emergenziale e di ricostruzione. Per quanto attiene a tutti i contratti pubblici, l'uso di piattaforme direttamente interconnesse con la *Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP)*, costituita presso ANAC, si mostra quindi non solo l'adempimento di un obbligo normativo, ma un tassello essenziale per qualificare in modo maturo e insieme innovativo tutto il processo di ricostruzione.

La trasparenza, dunque, non rappresenta soltanto uno strumento funzionale a far emergere eventuali fenomeni corruttivi, ma assume **un ruolo cruciale per il coinvolgimento dei cittadini colpiti**



dall'evento calamitoso, anche attraverso le associazioni del terzo settore. La digitalizzazione è, quindi, il necessario presupposto per creare una **cittadinanza informata e "partecipante"**.

2.4. Bilanciare le procedure standard con la specificità dei singoli interventi

Come noto, i vari **episodi emergenziali si differenziano** non solo per **tipologie** di eventi calamitosi, ma anche per le diverse **caratteristiche ed intensità** dell'evento, nonché per le difformità connesse al **territorio**. Tutto questo richiede, altresì, diverse tecniche di prevenzione.

Pertanto, pur plaudendo allo scopo comune dei due disegni di legge di razionalizzare la materia e di definire **regole standard** definite a priori, si suggerisce l'opportunità di prevedere espressamente la possibilità di adottare, nell'ambito del quadro regolatorio generale, modalità **flessibili di intervento** da applicare al caso concreto.

Occorre, infatti, garantire il **giusto equilibrio** tra la standardizzazione delle procedure e la specificità delle singole fattispecie. I modelli standard debbono essere, quindi, necessariamente affiancati da istituti normativi adattabili, sia nella fase dichiaratoria dello stato di emergenza, sia nelle fasi successive di ricostruzione.

2.5. Differenziare la disciplina per le diverse fasi di intervento

Un ulteriore elemento fondamentale è la previsione di una **disciplina differenziata per le diverse fasi di intervento** successive all'evento calamitoso: occorre, infatti, distinguere la prima fase emergenziale, dalla successiva fase di ricostruzione e di parametrare, a tal fine, le procedure di intervento.

Nella **fase immediatamente conseguente all'evento** sarà necessario intervenire nel modo più tempestivo possibile, centralizzando le azioni, individuando una *governance* predefinita e stabile – ove necessario, anche a discapito del coinvolgimento delle amministrazioni locali che spesso, proprio a causa delle calamità appena verificatesi, non hanno la possibilità di agire prontamente in modo idoneo. Occorre, infatti, in questa fase, prevedere la **massima flessibilità**, sia mediante l'indicazione di **regole minime standard**, sia attraverso **disposizioni ad hoc** che saranno emanate in base alla tipologia della calamità, alla sua intensità e al diverso impatto prodotto su persone e cose.

Trattandosi di una fase in cui è consentivo intervenire in modo derogatorio, è opportuno – come evidenziato, tra l'altro, nel progetto di legge A.C. n. 589 - che i tempi emergenziali siano ridotti al minimo possibile.

Al contrario, invece, **nella fase di ricostruzione** è quanto mai auspicabile il **più ampio coinvolgimento delle istituzioni locali e della società civile**, e l'adozione di una disciplina che preveda in modo puntuale **le forme di collaborazione inter-istituzionale**, al fine di superare le divergenze territoriali nell'approccio all'evento calamitoso, le difformi interpretazioni e applicazioni delle norme, la frammentazione tra i diversi livelli di governo e la sovrapposizione delle competenze.

Sempre a seconda delle fasi di intervento, è opportuno **riconsiderare alcuni istituti**: per la deliberazione stato di emergenza, ai fini acceleratori, si può valutare di sostituire il controllo



preventivo della Corte dei conti, contemplato in uno dei progetti di legge, con quello successivo, più rispondente alle specifiche esigenze di tali momenti. Sarebbe, invece, opportuno ripristinare la verifica tecnica da parte della Protezione civile, prima della deliberazione dello stato di emergenza, da parte del Consiglio dei Ministri, come in seguito meglio specificato.

Si evidenzia, tuttavia, che il potere derogatorio proprio delle ordinanze di emergenza dovrà, comunque, rispettare **alcune regole inderogabili**, come quelle contenute nelle norme penali e nei principi derivanti dal diritto dell'Unione Europea, non richiamati in modo uniforme dai due progetti di legge.

2.6. Le forme collaborative di ANAC

Si ricorda che per la gestione di grandi eventi, calamità o situazioni eccezionali, o per la realizzazione di grandi infrastrutture - anche con i fondi del PNRR - si è opportunamente voluto prevedere l'intervento di ANAC attraverso forme di **vigilanza collaborativa**. Questo, è certamente necessario per "compensare" le deroghe alla normativa ordinaria e gli speciali poteri riconosciuti ai commissari, così da promuovere maggiore trasparenza delle procedure e prevenire i rischi di corruzione. Tuttavia, l'intervento di ANAC si è rivelato anche utile a fini acceleratori e di riduzione del contenzioso. Esso si sostanzia, infatti, nell'esame preventivo da parte dell'Autorità degli atti più significativi delle procedure, con pareri che vengono emessi in pochi giorni e consentono di evitare vizi procedurali, riducendo fino a quasi annullare il successivo contenzioso giurisdizionale.

L'utilità di tale strumento è dimostrata da una lunga casistica positiva e dal fatto che, anche laddove il legislatore non aveva previsto espressamente tale istituto, (si ricordano le norme relative a Expo Milano 2015 di cui all'art. 30, del decreto-legge n. 90/2014, Giubileo della Misericordia di Roma 2015 di cui all'art. 1, lett. d), D.p.c.m. del 27 agosto 2015, alle Universiade di Napoli 2019 di cui all'art. 1, comma 380, quinto periodo, della legge n. 205/2017, al Sisma l'Aquila 2009 di cui all'art. 11, comma 9-quater, decreto-legge n. 78/2015, al Sisma Italia Centrale di cui all'art. 32, del decreto-legge n. 189/2016), il Commissario straordinario e il soggetto attuatore degli interventi hanno richiesto la vigilanza collaborativa dell'Autorità, al fine di promuovere la correttezza e la trasparenza delle procedure. Si pensi ai casi riguardanti la bonifica e rigenerazione urbana del sito di Bagnoli-Coroglio 2016, l'emergenza e ricostruzione dopo gli eventi occorsi sull'isola di Ischia e, più recentemente, in Emilia Romagna 2023, ma anche per la realizzazione degli Expo Dubai 2020 e Osaka. In linea con **tali proficue esperienze**, si suggerisce, pertanto, di prevedere nella delega un riferimento alla **vigilanza collaborativa di ANAC** ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lett. h), del nuovo Codice dei contratti, che estende il supporto di ANAC, alla stazione appaltante che ne faccia richiesta, anche alla fase di esecuzione del contratto.

Fermo restando l'affiancamento di ANAC in sede di vigilanza collaborativa per l'attuazione di grandi opere, al fine di coadiuvare anche le piccole stazioni appaltanti, ANAC ha, altresì, adottato **strumenti di supporto diffuso** come: atti di indirizzo, *check list* di autocontrollo, schemi di bando ovvero lettere-tipo per l'invito degli operatori economici riguardanti l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori².

² Si valuti il ricorso ad altre misure, già previste dall'attuale normativa sisma Italia Centrale, finalizzate alla trasparenza e al buon funzionamento della progettazione degli interventi, ad esempio l'istituzione di un elenco speciale dei professionisti

Si è avuto modo di verificare che le amministrazioni, grazie anche alla collaborazione di ANAC, acquisiscono **competenze specifiche** che le rendono via via più autonome e quindi maggiormente responsabilizzate.

Accanto al ruolo dell’Autorità, si segnala, altresì, l’importanza di privilegiare, ove possibile, la previsione di **protocolli di legalità** come strumenti idonei a garantire la collaborazione istituzionale nonché lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici e la trasparenza dei processi decisionali: utili protocolli di legalità, ad esempio, potranno essere stipulati in collaborazione con le Procure, le Prefetture e gli Ispettorati del lavoro.

2.7. Recuperare un maggiore protagonismo del Parlamento

Le attività di gestione delle emergenze vedono da sempre una preponderanza dell’intervento governativo, in ragione della peculiarità degli strumenti dei quali lo stesso può servirsi. Tuttavia, in ragione dell’importanza fondamentale di tali interventi per le tante zone interessate e per l’intero Paese, **occorrerebbe accrescere gli spazi nei quali il Parlamento può e deve intervenire, recuperando** in questo ambito il **ruolo centrale** riservatogli dall’ordinamento costituzionale.

Anche sotto questo profilo risulta utile distinguere i due momenti che compongono la situazione emergenziale: se, come è naturale la fase immediatamente successiva alla calamità vedrà il preponderante intervento governativo, nella fase successiva di **ricostruzione** il Parlamento dovrebbe con maggiore forza esercitare le sue prerogative di impulso e controllo.

In tal senso, ad esempio, potrebbe prevedersi che i **Commissari straordinari** nominati dal Governo **riferiscano periodicamente al Parlamento**, oppure che le stesse **Commissioni parlamentari** competenti operino attività di verifica e **monitoraggio della ricostruzione, anche attraverso apposite sedute da tenersi nei territori interessati, allo scopo di rafforzare la fiducia** tra le Istituzioni e le popolazioni colpite.

* * *

Si proporranno, di seguito alcune osservazioni puntuali sui due diversi testi di proposta normativa.

abilitati, gestito dal commissario straordinario nominato, avente la finalità di assicurare la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi attinenti all’architettura e all’ingegneria, sulla base dei criteri stabiliti dall’art. 34, del decreto-legge n. 189/2016, accompagnato da misure per evitare la concentrazione degli incarichi in capo a un numero limitato di professionisti, come previsto al comma 7 del medesimo art. 34, finalizzate anche a promuovere occasioni di lavoro.



3) Il Disegno di legge recante ‘Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale’ (A.C. n. 589)

3.1. I profili operativi

a) L'intervento immediato nella fase post emergenziale

Con riferimento alla **fase strettamente emergenziale**, si rileva, in primo luogo, che l'articolo 2 del disegno di legge in esame, innovando rispetto alla disciplina vigente, **elimina la fase valutativa propedeutica alla deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri, dello stato di emergenza di rilievo nazionale**. L'attuale formulazione dell'articolo 24, comma 1, del d.lgs. 1/2018, infatti, prevede una valutazione speditiva svolta dal Dipartimento della protezione civile sulla base dei dati e delle informazioni disponibili e in raccordo con le Regioni e Province autonome interessate, volta alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c) del decreto medesimo.

A seguito di tale valutazione speditiva, secondo la disposizione attuale, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, formulata anche su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata e comunque acquisitane l'intesa, delibera lo stato di emergenza di rilievo nazionale.

Al riguardo, fermo restando che la deliberazione dello stato di emergenza costituisce una decisione politica e che, come tale, rimane pienamente discrezionale, si invita comunque il legislatore a considerare l'opportunità di mantenere l'attuale previsione di una **preliminare valutazione tecnica**, da effettuare compatibilmente con i tempi dell'emergenza, anche al fine di fornire elementi indispensabili a calibrare l'intervento sulla base dei bisogni emergenti dalle prime rilevazioni di carattere tecnico.

Con la medesima finalità potrebbe, altresì, ritenersi utile il mantenimento delle disposizioni di cui al vigente articolo 24, commi 1 e 7, del d.lgs. 1/2018, ove si prevede che l'individuazione delle prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti, nell'ambito della deliberazione dello stato di emergenza, avvenga sulla base dei **criteri omogenei previamente definiti con apposita direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri**.

In relazione alla procedura concernente la deliberazione dello stato di emergenza, in pieno spirito collaborativo si segnala, inoltre, l'opportunità di reintrodurre – nell'articolo 24, comma 1, d.lgs. 1/2018, come riformulato dall'articolo 2 del disegno di legge in esame – le **Province autonome**, accanto alle Regioni, tra i soggetti titolari della facoltà di formulare richiesta in ordine alla deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, o comunque di esprimersi al riguardo.

Analogamente, si invita a valutare l'opportunità di riprodurre, nel testo normativo in discussione, la previsione di cui al vigente comma 5 dell'articolo 24 del d.lgs. 1/2018, in modo da **escludere la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale dal controllo preventivo di legittimità**



della Corte dei Conti di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, prevedendo in sua vece il controllo successivo della stessa Corte. Si rileva, infatti, che un'eventuale subordinazione di tale atto al controllo preventivo di legittimità potrebbe risultare in contrasto con i perseguiti obiettivi di celerità, tanto più che la deliberazione dello stato di emergenza interviene nella fase iniziale della crisi, nella quale occorre effettivamente avviare, con la massima tempestività, i primi interventi di soccorso e di assistenza alla popolazione colpita dall'evento calamitoso.

b) Il regime ordinario nella fase di ricostruzione

Necessaria appare, in ogni caso, l'**attivazione dell'ordinario regime dei controlli** per i provvedimenti che intervengono in una fase successiva alla deliberazione dello stato di emergenza, quando, superata la fase critica del primo soccorso, si dispone del tempo occorrente per la piena applicazione delle norme di riferimento in materia di controlli. Opportuna appare, pertanto, la previsione di cui all'articolo 24, comma 6, ultimo periodo, del d.lgs. 1/2018, come riscritto dall'articolo 2 del disegno di legge in esame, circa la **subordinazione all'ordinario regime dei controlli dei singoli provvedimenti adottati in attuazione delle ordinanze** del Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio o dei commissari delegati.

Per quanto concerne l'**esercizio del potere di ordinanza**, l'articolo 24, comma 3, del d.lgs. 1/2018, come riformulato dal disegno di legge in esame, in sostanziale continuità con le norme attuali, ammette, per l'attuazione degli interventi emergenziali, il ricorso "**ordinanze in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico**". Al riguardo si evidenzia, che la norma attuale vincola comunque il potere di ordinanza al rispetto non solo dei principi generali dell'ordinamento giuridico, ma anche, espressamente, delle **norme dell'Unione europea**. Si ritiene, pertanto, opportuno integrare la proposta normativa in discussione prevedendo che l'esercizio del potere di deroga, comunque riconosciuto dalla norma, avvenga "**nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle norme dell'Unione europea, delle disposizioni penali e del Codice antimafia**".

Analogamente, ove si prevede (articolo 26, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. 1/2018 come riformulato dall'articolo 3 del disegno di legge in esame) la possibilità di emanare – con la medesima ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile che disciplina il subentro dell'ente locale dopo la chiusura dello stato di emergenza – **disposizioni derogatorie alle norme in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi**, si ritiene utile un'integrazione della norma con un richiamo espresso al **rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea**, riproponendo eventualmente la formulazione del vigente articolo 26, comma 1, d.lgs. 1/2018.



3.2. I profili soggettivi

a) Il modello centralizzato per la gestione dell'emergenza

In merito ai profili soggettivi, si condivide la scelta in favore di un **modello di governance centralizzata** per la gestione dell'emergenza, nell'ambito del quale il potere di ordinanza viene espressamente attribuito – con una rilevante modifica rispetto alla previsione attuale – al **Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri**, cui spettano sia l'emanazione, previa acquisizione dell'intesa delle Regioni territorialmente interessate sia l'attuazione delle ordinanze.

Attraverso l'individuazione di **una figura unica di riferimento** si intende, evidentemente, realizzare uno snellimento delle procedure, una contrazione delle relative tempistiche e il superamento della frammentazione tra diversi livelli di governo.

b) Una governance partecipata nella fase post emergenziale

Il modello di *governance* prospettato, invece, per le fasi successive alla chiusura dello stato di emergenza prevede, di fatto, il **subentro immediato degli enti locali nella gestione degli interventi** (si vedano le disposizioni di cui all'articolo 24, comma 6, e all'articolo 26, commi 1 e 2, del d.lgs. 1/2018, come riformulati dal disegno di legge in esame).

Al riguardo, si ritiene condivisibile e opportuno che le competenze territoriali siano ripristinate il prima possibile, in coerenza con l'auspicato obiettivo di pervenire ad un rapido superamento dell'emergenza. Si evidenzia, tuttavia, che tale previsione deve essere accompagnata da specifiche disposizioni volte ad assicurare agli enti locali **le necessarie risorse finanziarie, umane e tecniche e a dotarli di una adeguata rete di protezione e supporto**, nella quale siano coinvolti anche altri enti.

Occorre in ogni caso evitare che, a seguito dello scadere dello stato di emergenza, si venga a determinare un insostenibile aggravio di funzioni e competenze sui comuni, i quali, soprattutto se di piccole dimensioni e di organico limitato, potrebbero non essere sufficientemente strutturati per gestire la delicata fase della transizione dall'emergenza all'ordinarietà e potrebbero, per giunta, essere sprovvisti della necessaria qualificazione per operare come stazioni appaltanti alla luce dell'**attuale sistema di qualificazione di cui all'articolo 63 del Codice dei contratti pubblici**.

La previsione di una adeguata rete di supporto agli enti territoriali, potrebbe consentire di evitare che le **gravi carenze organizzative di molte realtà locali**, sprovviste di adeguate competenze amministrative e affette da croniche carenze di organico, possano costituire un fattore di rallentamento nella ricostruzione.

In questo quadro, ANAC può offrire, come sopra anticipato, l'utile strumento della vigilanza collaborativa, già collaudato attraverso importanti esperienze e recentemente esteso anche alla fase dell'esecuzione contrattuale. Un utile supporto agli enti territoriali potrebbe, altresì, essere fornito da strutture quali Invitalia, o il Dipartimento Casa Italia, oltre che, ovviamente, dallo stesso Dipartimento della Protezione Civile.



Al tempo stesso, come già detto, occorre ispirarsi ad un modello di ricostruzione innovativo e partecipato, che sappia coinvolgere la società civile attraverso gli strumenti della trasparenza e che valorizzi la partecipazione degli **enti del terzo settore e del volontariato organizzato**.

4) Il Disegno di legge recante “Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l’adozione di un testo unico delle disposizioni legislative nella materia” (A.C. n. 647)

4.1. La previsione di un modello organico per gli interventi di ricostruzione

La proposta di legge A.C. n. 647 prevede l’adozione, **mediante deleghe al Governo, di un codice degli interventi di ricostruzione e dello sviluppo** con l’obiettivo di introdurre – si legge nella relazione di presentazione – *“una normativa generale che fissi diritti e regole della ricostruzione e dello sviluppo post evento calamitoso”,* nonché perseguire *“un modello unico per le ricostruzioni post sisma, che rispetti le particolarità dei territori, ma che consideri che le stesse possono essere pianificate e organizzate in uno schema adattabile ed esportabile [...in grado di...] armonizzare le diverse discipline che regolano i processi di rifacimento, attraverso una proposta di legge che deleghi al Governo l’adozione di un codice degli interventi di ricostruzione, che costituisca il riferimento per disciplinare futuri processi di ripristino e che, nel contempo, assicuri stabilità e sviluppo nei territori dopo le calamità”*.

Lo scopo è, come detto, quello di superare i **limiti attuali** insiti nella necessità di adottare **una normativa ad hoc** per ogni evento calamitoso (si vedano, ad esempio, i casi de L’Aquila 2009, dell’Italia Centrale 2016/2017 e, più recentemente, dell’Isola di Ischia e dell’Emilia Romagna) e di evitare, al contempo, incoerenze e difficoltà applicative prodotte dalla **stratificazione normativa** susseguitasi nel tempo, anche rispetto alla disciplina generale dei contratti pubblici.

Tale testo **ripropone per molti versi il modello - sopra citato - della ricostruzione “Italia Centrale”** di cui al decreto-legge n. 189/2016 e il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”*, che ha subito moltissimi cambiamenti nel corso del tempo³.

In tal senso, si condivide l’impianto della *governance* ripreso dal suddetto testo normativo, che prevede, in particolare le seguenti figure:

a) un **Commissario straordinario**, con funzioni di pianificazione, indirizzo, coordinamento e impulso;

³ Le modifiche normative al testo del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 hanno interessato, tra gli altri: i poteri conferiti al commissario straordinario, ampliati con facoltà di operare con ampie deroghe ai sensi dell’art. 11, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76; i soggetti abilitati a svolgere le funzioni di stazione appaltante, inizialmente individuati in alcuni soggetti attuatori, ai quali si sono aggiunti i singoli Comuni con una modifica dell’art. 15, comma 2, del decreto-legge n. 189/2016; le semplificazioni e le accelerazioni consentite, tramite il ricorso alle disposizioni previste dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, per i progetti PNRR.



- b) una **struttura di coordinamento** per la condivisione delle scelte principali con gli enti locali nel caso in cui gli eventi calamitosi colpiscano più di una regione;
- c) degli **Uffici speciali di ricostruzione regionali (USR)** che, in raccordo con gli enti locali e le regioni interessati, coordinano la ricostruzione degli edifici danneggiati nel territorio di competenza;
- d) delle **centrali di committenza regionali per lo svolgimento delle procedure di affidamento.**

In continuità con la precedente disciplina, si suggerisce di mantenere altre disposizioni, che mirano a garantire aspetti essenziali per il buon esito e la rapidità degli interventi e che hanno dimostrato nel tempo la loro efficacia, quali la previsione di:

- a) **strumenti e procedure di monitoraggio e controllo dello stato di avanzamento degli interventi;**
- b) processi di **controllo preventivo anticorruzione e antimafia**, capaci di mitigare i rischi derivanti dall'esistenza di conflitti di interesse, frodi, accordi illeciti tra operatori economici e infiltrazione criminale;
- c) strumenti e **regole per evitare la concentrazione di incarichi professionali in capo agli stessi operatori economici.**

Tali sono gli strumenti attraverso cui opera l'**Unità operativa speciale (UOS)** istituita presso l'ANAC, a seguito del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, in origine volto a garantire la correttezza e la trasparenza delle procedure connesse all'evento Expo Milano 2015 e che, vista l'efficacia di tale strumento, è stato esteso alla sorveglianza su delicati aspetti connessi anche alle procedure di ricostruzione a seguito di emergenze nazionali.

Tanto premesso in via generale, si propongono di seguito alcune osservazioni puntuali su singole questioni oggetto dei principi e criteri direttivi della proposta legge delega.

4.2. I principi e criteri direttivi della delega dettati dall'articolo 2

a) I poteri in deroga del Commissario straordinario (art.2, co1, lettera a), punto 1)

In merito ai **poteri derogatori** della normativa ordinaria attribuiti al Commissario straordinario, va evidenziato che l'ampiezza degli stessi **dipende in modo significativo dalla fase** in cui si trova ad operare.

L'attivazione di tali deroghe, che chiaramente prevalgono sul rispetto delle regole applicabili nelle situazioni ordinarie, appare necessaria per la fase di emergenza: è evidente, infatti, che **nell'immediatezza dell'evento calamitoso**, la priorità è quella di assicurare la rapidità e l'efficacia dei soccorsi e lo svolgimento delle operazioni fondamentali, come gli interventi di primo soccorso, la messa in sicurezza edifici, la rimozione di macerie, ecc..

Invece, l'ampiezza dei poteri concessi in deroga al Commissario straordinario **va opportunamente calibrata** per la fase di ricostruzione vera e propria.



Il testo in esame fa salve le disposizioni di carattere penale e quelle del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Con particolare riguardo all'affidamento di contratti pubblici, sarebbe utile un espresso riferimento ai **principi derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE**.

Si suggerisce, inoltre, di valutare che le **diverse disposizioni acceleratorie** introdotte dalla recente legislazione, anche a causa dell'emergenza pandemica, **sono state stabilizzate nel nuovo d.lgs. n. 36/2023**; si vedano, ad esempio, le più alte soglie per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate di cui all'art. 50 e la possibilità di procedere mediante appalto integrato.

Nello specifico, **molti interventi di ricostruzione sono spesso di valore inferiore alle soglie comunitarie** (come nel caso del sisma Italia Centrale), a cui si applica, quindi, il regime di procedurale semplificato, previsto inizialmente dai decreti-legge nn. 32/2019 e 76/2020, nonché dal decreto-legge n. 77/2021 per gli interventi PNRR/PNC, e poi reso stabile dal d.lgs. n. 36/2023.

Inoltre, fatta salva la prima fase dell'intervento, caratterizzata dalla estrema urgenza, per le altre situazioni che non richiedono un intervento immediato, **la compressione delle procedure sotto il profilo dei tempi e della concorrenza non sempre porta ai benefici auspicati**. Procedure negoziate con invito a pochi operatori economici e con tempi ridotti per la presentazione delle offerte, comportano alti rischi di gare deserte, con conseguente necessità di ripetizione delle procedure e allungamento dei tempi (come rilevato in sede di verifica degli appalti post sisma dell'Italia Centrale). In ogni caso, pertanto, la previsione di possibili previsioni derogatorie dovrebbe essere disegnata come facoltà lasciata alla stazione appaltante e non come vincolo, essendo molto spesso le stesse stazioni appaltanti, sulla base della valutazione della situazione concreta, a preferire l'adozione delle procedure ordinarie.

b) La disciplina degli interventi di ricostruzione privata

• *L'Anagrafe antimafia degli esecutori (art.2, co1, lettera e), punto 3)*

L'articolo 2, co.1, lettera e), punto 3) del testo in esame prevede, nell'ambito degli interventi di ricostruzione privata, l'obbligo per il beneficiario dei contributi di selezionare l'impresa esclusivamente tra quelle iscritte *"nell'Anagrafe antimafia degli esecutori depositata presso la prefettura – ufficio territoriale del Governo competente per territorio"*.

L'Anagrafe antimafia degli esecutori cui fa riferimento la norma in esame sembra essere quella disciplinata dall'art. 30, comma 6, del decreto-legge n. 189/2016, relativo alla ricostruzione "Italia Centrale", tenuta a **livello nazionale** – e non territoriale – dalla Struttura di missione istituita presso il Ministero dell'Interno⁴ (si suggerisce pertanto, di inserire il riferimento alla esistente struttura centralizzata).

⁴ Il ricorso a tale Anagrafe, nell'ambito dei contratti pubblici, trova espresso riferimento nell'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, come modificato dall'art. 49 del decreto-legge n. 77/2021 (il cui contenuto è oggi trasfuso nel vigente art. 119, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023), che, in materia di subappalto, elimina la valutazione da parte delle stazioni appaltanti delle prestazioni da eseguire a cura dell'appaltatore per prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, nel caso in cui il subappaltatore sia iscritto nell'Anagrafe stessa.



Si tratta di un'Anagrafe unica che raccoglie **migliaia di imprese verificate con controlli approfonditi**, secondo le linee guida dettate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP) ai sensi del medesimo art. 30, sopra citato e che ha consentito di mantenere **un alto presidio di legalità su tutte le imprese** operanti nelle attività di ricostruzione, sia pubblica che privata⁵.

Questo modello di prevenzione delle infiltrazioni criminali, in questa sede proposto unicamente per la ricostruzione privata, **potrebbe essere esteso anche alla ricostruzione pubblica**, attesa la positiva esperienza applicativa delle citate disposizioni.

- **La clausola di tracciabilità dei pagamenti (art.2, co1, lettera e), punto 5)**

L' art.2, co1, lettera e), punto 5) prevede che *"i contributi per la ricostruzione privata siano erogati solo in presenza di un'apposita clausola di tracciabilità dei pagamenti"*.

In merito a tale disposizione **si plaude** alla previsione di introdurre, tra i principi direttivi della delega, la previsione **anche per gli interventi di ricostruzione privata, di clausole di tracciabilità dei pagamenti**: come sopra accennato, l'incremento delle disposizioni volte a favorire la trasparenza nella gestione degli interventi produce un innegabile impatto positivo sugli esiti delle attività di ricostruzione e sulle modalità di verifica.

In merito, si suggerisce di **specificare maggiormente la suddetta previsione**, riproducendo la norma di cui all'art. 31 del decreto-legge n. 189/2016 che dispone, per i contratti di ricostruzione stipulati tra privati, l'obbligo di inserimento della clausola di tracciabilità finanziaria, con cui l'appaltatore assume gli obblighi di cui alla legge 13 agosto 2010, n. 136⁶ e nella quale si dettano previsioni puntuali anche in merito alla **tracciabilità di tutta la filiera dell'appalto**, compresi subappaltatori e sub-affidatari.

In tal modo si garantisce una efficace forma di controllo anche nella ricostruzione privata la quale, essendo priva delle procedure di verifica a monte cui è sottoposta la ricostruzione pubblica, è maggiormente esposta a rischi di abusi e distorsioni.

c) La disciplina degli interventi di ricostruzione pubblica

Nell'ambito della ricostruzione pubblica si introducono alcune **disposizioni derogatorie** rispetto alle procedure ordinarie di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici⁷.

In particolare, alcune previsioni **risultano superate dalla disciplina introdotta dal nuovo Codice dei contratti**, come ad esempio quella di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g), punto 4) del testo in esame che prevede, sino al termine dell'attività di ricostruzione pubblica, la possibilità di affidamento diretto

⁵ Analoga disposizione, applicabile sia alla ricostruzione privata che a quella pubblica, è stata prevista per le imprese che intendono operare nella ricostruzione post sisma L'Aquila 2009 (art. 54, decreto-legge n. 77/2011) e per l'emergenza Isola di Ischia (dall'art. 5-ter, del decreto-legge 3 dicembre 2022, n. 186).

⁶ Legge 13 agosto 2010, n. 136, recante *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia."*

⁷ Come anticipato in premessa, i richiami si riferiscono al d.lgs. n. 50/2016 e devono, pertanto, essere aggiornati rispetto alle previsioni dettate del Codice dei contratti pubblici di cui al citato d.lgs. n.36/2023.



di lavori, servizi e forniture fino alla soglia di 150.000 euro (disposizione superata dalle previsioni dell'articolo 50, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 36/2023).

- ***Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'affidamento degli incarichi di progettazione (art.2, co 1, lettera g), punto 1)***

In merito all'affidamento di incarichi di progettazione e dei servizi di architettura e ingegneria e dei servizi di natura tecnica, per importi fino alla soglia comunitaria, la **deroga consente di utilizzare il criterio del prezzo più basso**, rispetto all'obbligatorietà di utilizzare il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa. Tale deroga, alla luce dell'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti (innalzata dal nuovo Codice da 40.000 euro a 140.000 euro) appare meno significativa⁸.

In generale, sulla base della pluriennale esperienza maturata da questa Autorità, si può sostenere che, specialmente per l'affidamento di servizi di natura intellettuale come quelli di ingegneria e architettura, risulta generalmente preferibile il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa,

Si segnala, che da un'analisi sui dati relativi all'impatto del nuovo Codice, si è verificato che, tra i bandi di progettazione pubblicati nei primi 75 giorni di vigenza, soltanto 4 gare su 42 hanno previsto il ricorso al criterio del minor prezzo, in luogo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ciò dimostrando come le stazioni appaltanti continuino a privilegiare tale criterio di aggiudicazione, senza che questo influisca significativamente sui tempi complessivi necessari per realizzare l'opera.

- ***I poteri derogatori della stazione appaltante (art.2, co 1, lettera g), punto 2)***

In relazione ai poteri di deroga che si ipotizza di attribuire ai soggetti abilitati a svolgere le funzioni di stazione appaltante, come gli enti locali, si ritiene che avendo attribuito al Commissario straordinario un ampio potere di deroga, l'introduzione di un'analoga previsione in capo alle singole stazioni appaltanti finirebbe per depotenziare le competenze del Commissario stesso.

Si ritiene preferibile, pertanto, **attribuire poteri derogatori unicamente al Commissario**, il quale li dovrà esercitare nell'ambito di una valutazione complessiva delle priorità di intervento, nonché delle esigenze di celerità e speditezza delle procedure, così anche da favorire **l'omogeneità procedurale**.

Si consideri, inoltre, che, sulla base dell'esperienza maturata in occasione del sisma dell'Italia Centrale, si è avuto modo di verificare che le stazioni appaltanti, le quali avrebbero potuto usufruire degli ampi poteri di deroga attribuiti dall'articolo 4 del decreto-legge n. 36/2020, non ricorrono, se non sporadicamente, a tali strumenti di "semplificazione".

- ***Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti (art.2, co 1, lettera g), punto 3)***

Si **valuta positivamente** la previsione di far gestire le procedure di affidamento degli interventi di ricostruzione da centrali di committenza, ovvero da soggetti strutturati e organizzati, al fine di evitare

⁸ Tra l'altro, la stazione appaltante potrà scegliere, indifferentemente, uno dei due criteri di aggiudicazione, atteso che l'articolo 108, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, pone sullo stesso piano i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa e del minor prezzo.



la parcellizzazione che si avrebbe mantenendo tale funzione in capo agli enti locali, spesso di piccole dimensioni e non attrezzati per gestire al meglio i contratti.

Al contempo, si suggerisce di **non limitare tali funzioni ad un'unica centrale** ma di prevedere la possibilità di ricorrere a più soggetti, come ad esempio, il soggetto aggregatore della regione⁹ interessata dall'evento calamitoso, ovvero una o più centrali di committenza (ad esempio stazioni uniche appaltanti, unioni di comuni, ecc.).

L'esperienza del Sisma Italia centrale ha, infatti, dimostrato che **l'affidamento a una sola centrale**, prevista inizialmente dal decreto-legge n. 189/2016, non è stato sempre percorribile, attesa la numerosità degli interventi di ricostruzione e la vastità delle aree interessate dagli eventi sismici.

A seguito dell'entrata in vigore del **sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti** di cui agli articoli 62 e 63 del d.lgs. n. 36/2023, si potrebbe fare riferimento ai soggetti debitamente qualificati, ai sensi di tali disposizioni e quindi idonei ad affrontare gli interventi di ricostruzione, nel solco del percorso di aggregazione e qualificazione delle stazioni appaltanti meritoriamente avviato dal legislatore e attuato dall'Autorità con apposite linee guida e regolamenti attuativi.

- ***La procedura negoziata senza bando per la ricostruzione degli edifici pubblici e luoghi di culto (art.2, co1, lettera g), punto 5)***

Infine, si ritiene assorbita anche la disposizione che consente, per la ricostruzione degli edifici pubblici e luoghi di culto, funzionali alla realizzazione di specifici piani, di ricorrere, fino alla soglia comunitaria, alla **procedura negoziata senza bando** ex art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, sulla base di un progetto definitivo, quindi **con appalto integrato** avente ad oggetto la progettazione esecutiva e lavori.

Si sottolinea che è ormai previsto un aumento delle soglie anche per l'affidamento tramite procedura negoziata - ai sensi del citato articolo 50, comma 1, lettere c), d), e) - e che, ai sensi dell'articolo 44, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, è ormai consentito ricorrere sempre all'appalto integrato (tranne che per le opere di manutenzione ordinaria).

⁹ Cfr. art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".