

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE SEMPLIFICAZIONI
POSSIBILI NEL SUPERAMENTO DELLE EMERGENZE**

AUDIZIONE ANCE

**COMMISSIONE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE
CAMERA DEI DEPUTATI**

5 novembre 2015

L'audizione odierna è finalizzata a raccogliere indicazioni sulle possibili semplificazioni amministrative e procedurali che possono essere adottate nella gestione delle fasi successive alle emergenze.

*Al riguardo, si vuole sottolineare anzitutto che la riflessione sul tema delle emergenze **non dovrebbe essere limitata all'individuazione delle misure da adottare "a valle"**, per sopperire ai danni prodotti dall'evento calamitoso, in quanto andrebbe estesa **anche alle strategie da adottare "a monte"**, al fine di prevenire l'insorgere stesso dell'emergenza, nei limiti del possibile.*

LA PREVENZIONE DI CALAMITÀ NATURALI: PROCEDURE E RISORSE

Il rischio idrogeologico

Secondo l'ultimo rapporto Ance-Cresme sullo stato del territorio italiano (2012), **le aree ad elevata criticità idrogeologica interessano il 9,6% circa della superficie territoriale del Paese, pari a più di 29.500 kmq, e l'82% dei comuni italiani, per un totale di 6.633 Comuni.** A partire dalla superficie provinciale esposta ad elevata criticità idrogeologica si stima che **la popolazione potenzialmente esposta a rischio è pari a 5,8 milioni di persone (2,4 milioni di famiglie), e gli edifici interessati sono circa 1,3 milioni.** Un numero impressionante cui in parte si somma quello, ancor più elevato, dei cittadini e delle famiglie esposti al rischio sismico.

Dal Dopoguerra, ogni anno **l'Italia spende circa un miliardo di euro per i danni dovuti ad alluvioni e frane. Dal 2010 ad oggi, questa spesa è triplicata, a causa dell'intensificazione degli eventi catastrofici.** Si tratta di risorse che il Paese avrebbe potuto spendere con più efficacia in opere di prevenzione piuttosto che in interventi di ricostruzione e in misure compensative dei danni subiti, senza considerare l'incalcolabile valore delle vite umane perse in molti eventi. Gli studi e metodologie più consolidate sottolineano infatti che investire in prevenzione permette di evitare danni, e quindi risparmiare risorse, per un importo fino a 10 volte superiore al costo delle opere di prevenzione realizzate.

Su questo tema, è opportuno evidenziare, tra l'altro, che la stessa Commissione Europea ha più volte sottolineato, nell'ambito delle procedure di valutazione dei conti pubblici italiani, che il costo degli interventi straordinari post-eventi rischia di mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione Europea in materia di rapporto deficit/Pil e debito/Pil.

Il dissesto idrogeologico, quindi, va affrontato in primo luogo con l'avvio di una ordinaria politica di monitoraggio e manutenzione del territorio.

Pulizia di argini, canali e fognature, recupero delle biomasse, piantumazione, sono i primi essenziali interventi che, in alcuni casi, potrebbero essere autosufficienti in termini economici.

Va data assoluta priorità alla realizzazione delle opere idrauliche a difesa del territorio: casse d'espansione fluviale, scolmatori, sistemazione dei torrenti con traverse, ecc.. Tali opere devono essere considerate alla stregua di opere strategiche per il Paese.

Occorre far crescere la consapevolezza che la cura e la tutela del proprio territorio sono un'opportunità economica di sviluppo per tutti.

Un piano nazionale contro il dissesto idrogeologico 2014-2020

L'attuale Governo, anche grazie all'importante azione di sensibilizzazione intrapresa dall'Ance negli ultimi anni, ha compreso l'urgenza di un intervento per la messa in sicurezza del territorio in modo da garantire, in primo luogo, l'incolumità dei cittadini ed evitare, al tempo stesso, gli onerosi interventi ex post, conseguenti ad eventi catastrofici.

A tal fine, a maggio 2014, è stata istituita una specifica Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (*#ItaliaSicura*) con l'obiettivo di rafforzare la *governance*, per superare le criticità che in passato hanno ritardato l'attuazione dei piani finanziati, quali la frammentazione dei programmi, la molteplicità delle procedure e l'incertezza sulla disponibilità delle risorse.

L'Ance esprime apprezzamento per l'azione finora svolta dalla Struttura di Missione in merito alla ricognizione delle opere programmate e all'accelerazione delle risorse già stanziati. Secondo gli ultimi dati diffusi da *#ItaliaSicura*, in un anno sono stati aperti 642 cantieri per 1,075 miliardi di euro.

Allo stesso modo, **è subito apparsa apprezzabile la volontà del Governo, attraverso Italia Sicura, di finanziare un ulteriore Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico 2014-2020, per un importo complessivo di circa 7 miliardi di euro** con risorse a valere sulla programmazione 2014-2020 del Fondo Sviluppo e coesione (5 miliardi di euro) e dei fondi strutturali europei (2 miliardi di euro).

Tuttavia, dopo un anno da tale annuncio, tale piano è ancora in attesa di essere formalizzato.

La Struttura di missione ha raccolto, a dicembre 2014, le richieste pervenute dai Presidenti delle Regioni, di opere e interventi prioritari di messa in sicurezza del territorio da finanziare nell'ambito del piano pluriennale.

Complessivamente sono stati segnalati circa 6.900 interventi di messa in sicurezza del territorio, per un importo di 26 miliardi di euro, di cui 22 miliardi da finanziare.

PIANO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DI CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO 2014-2020

Le proposte delle Regioni

Progettazione	Numero	Importo (milioni di Euro)	Finanziamento richiesto (milioni di Euro)
Esecutiva	574	1.485,11	1.064,42
Definitiva	805	3.686,34	3.106,50
Preliminare	3.398	12.804,49	9.920,16
Fattibilità	1.982	8.272,75	7.977,41
Non specificata	108	-	-
TOTALE	6.867	26.248,69	22.068,48

Elaborazione Ance su dati Italia Sicura

Di questi, solo il 20%, pari a circa 4 miliardi di euro (corrispondenti a circa 700/800 interventi), è relativo ad interventi dotati di un livello di progettazione avanzato, vale a dire di progettazione definitiva ed esecutiva che potrebbero essere avviati già nei prossimi mesi.

Alla **carenza di progetti pronti**, si unisce l'**incertezza in merito alle risorse da destinare al piano pluriennale**.

La ripartizione dei 39 miliardi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, inizialmente prevista per aprile 2015 in base alla Legge di stabilità per il 2015, è in ritardo di oltre 6 mesi. Tale ripartizione dovrebbe destinare 5 miliardi di euro al Piano pluriennale di riduzione del rischio idrogeologico.

Solo con un quadro certo delle risorse, sarà possibile evitare gli errori commessi in passato con l'attuazione degli Accordi di programma tra le Regioni e il Ministero dell'Ambiente nell'ambito del Programma straordinario per la mitigazione del rischio idrogeologico del 2010, per il quale l'incertezza della disponibilità delle risorse ha costituito una delle cause principali dei gravi ritardi riscontrati nell'attuazione del programma di investimento.

In attesa del Piano pluriennale, il Governo ha dato avvio ad un **Piano stralcio, da 1.300 milioni di euro, relativo a 132 interventi tempestivamente cantierabili contro le alluvioni nelle città metropolitane e nelle aree urbane a maggiore rischio**.

Il Cipe, con delibera del 20 febbraio 2015 n.32 (pubblicata in G.U. il 4 luglio 2015), ha destinato a questo Piano stralcio i primi 600 milioni (450 milioni come anticipazione a valere sul FSC 2014-2020 e 150 milioni già previsti a legislazione vigente) che sono stati destinati ad una prima tranche di interventi del Piano stralcio, definito con DPCM del 15 settembre 2015. che ha individuato 33 interventi urgenti per un 654,2 milioni di euro.

Solo a seguito della firma degli "Accordi di programma quadro Governo-Regioni" per l'assegnazione dei fondi stanziati, avvenuta il 4 novembre, il Piano stralcio può effettivamente entrare nella fase operativa.

In sintesi, l'Ance riconosce gli sforzi profusi ed i consistenti progressi compiuti dal Governo nell'affrontare l'"emergenza dissesto idrogeologico" con la creazione della Struttura di Missione, #ItaliaSicura, che ha consentito di rafforzare la governance istituzionale e accelerare l'utilizzo dei fondi stanziati negli ultimi anni.

Allo stesso tempo, l'Ance sottolinea la necessità di definire un quadro finanziario certo per l'avvio del programma pluriennale 2015-2020 da 7 miliardi di euro., indispensabile per consentire la tempestiva realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico.

Troppo spesso, infatti, i ritardi accumulati nella fase di programmazione hanno giustificato poi l'attivazione di procedure di gara derogatorie per realizzare gli interventi ovvero per intervenire successivamente in fase emergenziale.

LA GESTIONE DELLA FASE SUCCESSIVA ALLE CALAMITÀ NATURALI

❖ PER L'EDILIZIA PRIVATA

Procedure per la ricostruzione di edifici privati

La gestione della fase successiva alle calamità naturali è caratterizzata dall'assenza di una normativa generale in tema di procedure edilizie per la ricostruzione di edifici privati crollati o che hanno riportato danni di varia entità.

Ogni calamità naturale ha avuto, di fatto, una normativa ed un modello di gestione a se stanti e differenti dalle altre, generalmente in deroga a disposizioni e principi ordinari dell'ordinamento giuridico e spesso caratterizzata da norme che cambiano continuamente (vedi sisma Abruzzo: dalle ordinanze della Protezione civile del 2009 al decreto legge 78/2015).

Prima ancora della esigenza di semplificazione, nell'ambito di procedure di ricostruzione **è necessario, per garantire certezza e trasparenza dei processi ricostruttivi**, che a livello statale sia prevista una normativa:

- **omogenea** e quindi **applicabile a tutte le fattispecie conseguenti ad eventi calamitosi**. In particolare si potrebbero ipotizzare due procedure diverse a seconda dell'entità dell'evento calamitoso in termini di danni apportati a persone e cose: una per grandi calamità e una per piccole calamità;
- **organica** e quindi **in grado di coordinare tutti gli aspetti legati alla ricostruzione** (corresponsione dei contributi pubblici ai soggetti privati, esenzioni/riduzioni/regimi speciali fiscali, procedure edilizie per la ricostruzione degli immobili privati e per quelli pubblici/infrastrutture, ecc.);
- **stabile** e quindi non mutevole nel tempo, come avvenuto invece con le normative emanate per i terremoti dell'Abruzzo e dell'Emilia Romagna che alla fine risultano copiose e stratificate nel tempo. Per assicurare una celere e trasparente ricostruzione è fondamentale infatti che non intervengano modifiche delle norme in corso d'opera, pena l'allungamento dei tempi anche procedurali, maggiori oneri amministrativi e finanziari, ritardi nella gestione dei finanziamenti.

Nell'ambito di queste ultime normative - che rappresentano quelle più conosciute anche per l'entità dell'evento calamitoso ed i relativi danni - è possibile comunque rinvenire principi e disposizioni importanti che vanno nella **direzione, condivisibile, di garantire la trasparenza delle procedure e la qualificazione dei soggetti esecutori degli interventi sugli immobili privati danneggiati**. Purtroppo a questa richiesta di

qualificazione del soggetto esecutore non si accompagna pari preparazione professionale dei committenti.

Va ricordato, prima di tutto, che in relazione alla ricostruzione post sisma in Abruzzo, la norma fondamentale è l' art. 3-ter, comma 1, DL n. 125/2010, convertito dalla Legge 163/2010, **che a suo tempo chiari che i contributi a fondo perduto destinati alla ricostruzione**, riparazione o acquisto di immobili **sono concessi ai privati o ai condomini a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni causati** dal sisma del 2009.

Conseguentemente i contratti stipulati dai beneficiari per l'esecuzione di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi connessi **non si intendono ricompresi** tra quelli previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D. Lgs. 163/2006.

Questo significa che, correttamente, **la presenza di contributi pubblici a privati non attira le fattispecie contrattuali di appalto di lavori privati nell'ambito pubblicistico e nella normativa del D.lgs. 163/2006.**

Per altro tale linea è quella da sempre seguita in occasione di altre calamità nell'erogazione degli indennizzi.

In relazione al tema della qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori privati, è auspicabile per il futuro l'introduzione di previsioni che garantiscano la qualità delle opere attraverso la selezione degli operatori e la presenza nel processo di ricostruzione di imprese sane, strutturate e che agiscono nella legalità.

Pertanto si ritiene che, per la particolare tipologia di opere e lavori presa in considerazione in questi casi, la qualificazione degli operatori debba costituire in ogni caso un elemento sostanziale e non formale.

Per quanto riguarda quindi l'affidamento dei lavori su edifici privati va valutata la possibilità, come oggi avviene per il sisma Abruzzo e Emilia Romagna, di prevedere l'obbligatorietà della attestazione SOA per importi e categorie di lavori eventualmente seguendo le indicazioni della Regione Emilia Romagna. Qui in particolare sono state individuate, ai fini dell'obbligo SOA, tre soglie:

- i lavori devono essere di importo superiore a 500 mila euro se si tratta di edifici ad uso abitativo dichiarati inagibili con danni gravissimi che prevedono una ricostruzione cd. pesante;
- i lavori devono essere di importo superiore a 258 mila euro se si tratta di edifici ad uso abitativo dichiarati inagibili che prevedono un livello di ricostruzione cd. leggera;
- i lavori devono essere di importo superiore a 150 mila euro se si tratta di edifici ad uso abitativo temporaneamente o parzialmente inagibili.

Nella individuazione del soggetto esecutore va tenuto conto, oltre che della sua idoneità tecnica, anche della capacità di assicurare l'esecuzione dei lavori appaltati nel minore tempo possibile.

In ogni caso va ammessa la possibilità, secondo il codice civile, di ricorrere al subappalto. Eventuali richiami al codice dei contratti pubblici, trattandosi di lavori privati, non possono essere condivisi.

Procedure urbanistico-edilizie

Sotto il profilo strettamente legato alle procedure urbanistico-edilizie, la nuova normativa per la gestione delle emergenze dovrà prevedere i seguenti titoli:

- Comunicazione di inizio attività asseverata (CILA) per lavori di riparazione su immobili colpiti da danni di lieve entità;
- Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per lavori di riparazione su immobili colpiti da danni di notevole entità;
- Permesso di costruire nell'ambito di piani di livello attuativo finalizzati alla ricostruzione di ampie porzioni di ambiti urbani, da approvarsi in tempi più rapidi possibili e da legare ad un processo di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, con conseguente dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza, deroga agli standard urbanistici ed edilizi di cui al DM 1444/1968, ecc.

Le procedure urbanistico-edilizie relative alla ricostruzione di edifici crollati o danneggiati in seguito a calamità naturali dovranno essere gestite unitariamente dallo Sportello Unico dell'edilizia che opererà insieme a quello delle attività produttive, secondo i principi che già oggi caratterizzano questi organi e che dovrà ulteriormente porsi come ufficio di raccordo fra soggetti privati e soggetti pubblici erogatori dei contributi per l'esecuzione dei lavori di riparazione.

Gestione di vincoli culturali e paesaggistici

La normativa che regola in via ordinaria la gestione dei vincoli culturali e paesaggistici, contenuta nel D.lgs. 42/2004, cd. "Codice dei beni culturali", è difficilmente conciliabile con le esigenze di celerità e semplificazione che dovrebbero caratterizzare le procedure di ricostruzione degli immobili crollati o danneggiati in seguito ad eventi calamitosi.

Le procedure delineate dal Codice, sia nella Parte II (beni culturali), che nella Parte III (beni paesaggistici), sono molto lunghe e complesse, spesso composte da varie fasi subprocedimentali di competenza di soggetti pubblici diversi, come avviene ad es. nel rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (Regione o comune delegato e Soprintendenza).

Sicuramente non deve essere riprodotta l'esperienza del terremoto dell'Abruzzo, dove, almeno nella primissima fase della ricostruzione e fatte salve le previsioni specifiche per il centro storico, non si è tenuto conto dell'esistenza di vincoli culturali o paesaggistici, dando avvio a lavori, sia pure di lieve entità, senza l'acquisizione degli atti di assenso delle autorità competenti.

La nuova normativa organica per la gestione delle emergenze dovrà necessariamente prevedere l'**acquisizione di un atto di assenso da parte dell'autorità competente sui vincoli, introducendo però una procedura speciale:**

- di competenza di un unico soggetto pubblico preferibilmente, considerata la maggiore conoscenza del territorio, di livello locale, soprattutto per i territori in relazione ai quali sia stato approvato il relativo piano paesaggistico regionale. In questo caso agli organi dello Stato spetterà l'attività di vigilanza;
- più snella e celere mediante la riduzione dei termini (massimo 1/3 di quella ordinaria) e della documentazione da allegare alla domanda di autorizzazione e che dovrà essere uguale per tutte le tipologie di interventi di ricostruzione; il parere della soprintendenza se e laddove previsto, si intenderà positivo ove non venga rilasciato nel termine perentorio;
- differenziata, come già evidenziato sopra in relazione alle procedure edilizie, a seconda dell'entità dell'evento calamitoso in termini di danni apportati all'immobile: una per grandi calamità e una per piccole calamità;
- eventuale possibilità di definire linee guida il cui rispetto eviterà il rilascio del nulla-osta.

Gestione dei rifiuti

Altro aspetto sul quale è importante intervenire è il sistema procedurale per la **gestione dei rifiuti derivanti dalle calamità naturali**, che in alcuni casi, tra l'altro, potrebbero essere trattati come **sottoprodotti**, con rilevanti benefici anche sotto il profilo ambientale.

Le esperienze di questi anni hanno mostrato come sotto questo aspetto manchi un quadro normativo certo ed univoco che consenta alle amministrazioni pubbliche di far fronte efficacemente ad una produzione di rifiuti del tutto inaspettata e soprattutto alquanto diversificata.

Ciò ha costretto il legislatore a predisporre, ogni volta, norme e regole ad hoc, prive di una visione organica della materia, che, proprio per questo, spesso si sono rivelati inadeguati e quindi oggetto di continui e ripetuti "aggiustamenti".

In alcuni casi, si è scelto di considerare tali rifiuti alla stregua di quelli urbani, ma non sono state valutate, appieno, le problematiche legate alla rimozione, al deposito e alle autorizzazioni per il trasporto ed il conferimento ad impianti di smaltimento (vedi L'Aquila). Ciò ha comportato l'insorgere di nuovi dubbi interpretativi, difficoltà applicative e quindi inevitabilmente di ritardi operativi!

Altro aspetto critico è quello legato alla tempistica dello smaltimento che soprattutto per i beni privati spesso impatta con altre normative di settore (assicurazioni, sequestri giudiziari ecc.) che di fatto condizionano il superamento della parte emergenziale. Occorre quindi un effettivo coordinamento con la relativa velocizzazione della tempistica.

In ogni caso nell'ambito degli interventi emergenziali e post emergenziali l'esperienza evidenzia la tendenza alla gestione dei materiali come rifiuti piuttosto che al loro immediato utilizzo con conseguenze ambientali ulteriormente negative.

Di recente si è assistito ad un timido tentativo di applicazione della normativa sui sottoprodotti per le terre e rocce.

Si fa riferimento alla procedura delineata dal decreto ministeriale 161/2012, relativo proprio alla gestione dei materiali da scavo, al cui interno è definito un iter procedurale apposito, per fronteggiare situazioni di emergenza dovute a causa di forza maggiore.

Ma anche in questo caso, l'intervento del legislatore si è rivelato avulso dalla normativa generale, frutto dell'eterna mediazione tra garantisti e possibilisti, che nella pratica si è tradotto in una procedura di fatto inapplicabile, in quanto eccessivamente complessa e farraginosa.

A ciò si aggiunga che nel corso degli anni il decreto è stato oggetto di importanti modifiche, che ne hanno ridotto notevolmente l'ambito di applicazione, oggi limitato ai soli materiali da scavo derivanti dalle grandi opere soggette a VIA e ad AIA, e quindi reso ancora più difficile l'attuazione della procedura ivi prevista.

Quello che **manca e di cui si avverte sempre di più l'esigenza è una visione organica strategica che prenda in considerazione le problematiche ambientali** legate alla gestione delle emergenze in una prospettiva di più ampio respiro, un impianto procedurale che dia certezza nel diritto, negli adempimenti, nei tempi e negli oneri.

Insomma un quadro di regole chiare e soprattutto stabili nel tempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento per la pubblica amministrazione e gli operatori privati, uno strumento utile ed efficace per consentire loro di fronteggiare le conseguenze "ambientali" derivanti dalle calamità naturali.

❖ PER LE OPERE PUBBLICHE

Lo stato emergenziale del nostro territorio è dovuto, prevalentemente, alla progressiva scomparsa di una **politica ordinaria di manutenzione**, che richiede un programma di interventi massiccio e di rapida realizzazione, per garantire la sicurezza del territorio.

In questo senso sono necessari **programmi di intervento sistematici, non straordinari**, in modo da minimizzare i rischi di calamità che danno luogo a situazioni di emergenza.

Ciò premesso, appare utile un chiarimento preliminare circa la natura degli eventi emergenziali. Si ritiene, infatti, che **le uniche emergenze**, che possano giustificare l'adozione di misure straordinarie e derogatorie rispetto a quelle ordinarie, siano quelle

dovute a fatti imprevedibili, sostanzialmente **riconducibili nel novero delle calamità naturali**.

Si tratta di una precisazione **tutt'altro che superflua**.

Infatti, troppo spesso si è assistito al ricorso ai meccanismi derogatori o ai commissari straordinari per far fronte a **situazioni divenute “emergenziali” solo “a posteriori”**, principalmente a causa dell'inerzia politico-amministrativa rispetto ad eventi programmati da tempo.

Occorre invece contrastare la strategia volta a ritardare l'affidamento delle opere, sia pure necessarie funzionali alla realizzazione dei grandi eventi, per accedere a procedure straordinarie e derogatorie.

Non si tratta, naturalmente, di demonizzare l'uso della deroga, ma di evitare il ricorso sistematico e strumentale alla stessa, a fronte di eventi che, invero, avrebbero potuto essere programmati con congruo anticipo.

A questo fine, occorrerebbe altresì coordinare i contenuti del **disegno di legge delega per l'attuazione delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici**, approvato dal Senato ed ora in discussione alla Camera.

In particolare, **la lettera e)** del predetto DDL di delega, nel prevedere la semplificazione e il riordino del quadro normativo vigente in materia di appalti pubblici, sancisce il divieto espresso di affidamento di contratti attraverso procedure derogatorie rispetto a quelle ordinarie. Inoltre, la lettera l) prevede, quale unica eccezione al divieto di ricorso alle deroghe, la sussistenza di *“singole fattispecie connesse a particolari esigenze collegate alle situazioni emergenziali”*.

Tali principi sono decisamente apprezzabili, in quanto vanno nel senso di circoscrivere al massimo le possibilità di ricorrere a procedure derogatorie che, per loro stessa natura, sono poco aperte alla concorrenza, e, come tali, prestano il fianco a possibili fenomeni collusivi.

Tuttavia, occorre evidenziare che, nel passaggio del testo dal Senato alla Camera, è **venuta meno la specificazione che le situazioni emergenziali debbano essere determinate “da calamità naturali”**.

La mancanza di questa precisazione rischia, invero, di **rendere troppo vago il concetto di emergenza**, potendo rientrarvi anche situazioni **di urgenza causate da ritardi colpevoli dell'amministrazione**.

Per tali ragioni, andrebbero introdotte **misure che, in via ordinaria, consentano di semplificare e velocizzare le procedure di gara**, che permettano alle stazioni appaltanti di agire con velocità ed efficienza nell'affidamento dei lavori, **senza alcuna deroga in materia di controlli** e nel pieno rispetto, però, **dei principi di trasparenza, concorrenza e legalità**.

Al riguardo va evidenziata, ancora una volta, l'importanza del citato disegno di legge delega sugli appalti, che con riferimento alle emergenze di protezione civile, prevede la necessità di disposizioni che coniughino la necessaria tempestività d'azione, con adeguati meccanismi di controllo e pubblicità successiva. Inoltre, è **particolarmente apprezzabile la volontà di inserire nella disciplina del nuovo codice una**

regolamentazione specifica delle speciali procedure da attuare in caso di emergenza, senza lasciarne la definizione, di volta in volta, alle singole ordinanze che dichiarano lo stato di emergenza.

In questo contesto, le specifiche misure di semplificazione potrebbero consistere, anzitutto, **nell'utilizzo, in via preferenziale, del criterio di aggiudicazione al massimo ribasso, con esclusione automatica delle offerte anomale**, purché accompagnato **da meccanismi "antiturbativa"**, che rendano non predeterminabili i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia. Ciò al fine di eliminare in radice possibili fenomeni di alterazione del mercato. Per altro verso, occorrerebbe **evitare l'uso del criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa - di per sé più complesso - per lavori di importo contenuto (pari ad esempio a 2.5 milioni di euro)** o comunque, oltre tali importi, solo se presente un livello di adeguata complessità tecnica. Parimenti utile potrebbe essere ritornare ad un **sistema di aggiudicazione "bifasico"** (oggi, infatti, si passa attraverso tre momenti: l'aggiudicazione provvisoria, definitiva e definitiva efficace), e, infine, rendere la **documentazione di gara pienamente accessibile in via telematica**
