La gestione dell'emergenza negli enti pubblici

A cura di Filippo Emanuelli
AD BELFOR Italia

E' l'argomento che abbiamo scelto di analizzare nel primo degli appuntamenti di aggiornamento professionale con cui BELFOR vuole testimoniare i 30 anni di attività sul territorio nazionale che ricorrono quest'anno.
L'esperienza operativa maturata da BELFOR sul campo e la collaborazione con professionisti e legali, con cui abbiamo studiato e identificato gli strumenti giuridici e contrattuali per affrontare l'emergenza sinistro di un Ente Pubblico, sono i contenuti del Convegno che si terrà a Milano il prossimo 16 maggio.
Le tematiche che affronteremo nel corso dell'incontro vogliono analizzare quanto contenuto nella Norma e gli strumenti e le procedure disponibili per gli Amministratori Pubblici per prepararsi alla gestione di un'emergenza: prendendo spunto dall'intervento di bonifica eseguito da BELFOR a seguito di un sinistro incendio al Tribunale di un'importante città - i cui termini vengono descritti nel box a lato - verranno illustrati gli strumenti giuridici che hanno regolato le gare d'appalto e le procedure con cui è stata gestita l'emergenza. Completerà l'analisi della problematica il coinvolgimento e punto di vista di rappresentanti di Enti Pubblici, Assicuratori e Intermediari.
Di seguito riportiamo un breve abstract di alcuni dei punti che verranno illustrati da Piergiorgio Sposato e Piergiuseppe Venturella Partners di Studio Tonucci Milano, esperti in contrattualistica e diritto amministrativo, che collaborano con BELFOR e che daranno il loro contributo in occasione del Convegno.

[...] I soggetti tenuti all'applicazione del codice dei contratti pubblici

Le attività prenegoziali e negoziali che gli enti tenuti all'applicazione del codice dei contratti pubblici sono tenuti ad affrontare nella gestione delle emergenze, sono tutt'altro che semplici da individuare.
In primo luogo, si pone il problema di determinare l'elemento soggettivo: chi è tenuto ad applicare il codice dei contratti. Secondariamente, occorre considerare con quali procedure deve essere gestita l'emergenza nella scelta dell'operatore e, come ultimo aspetto, quali sono e che caratteristiche devono avere i contratti di gestione delle emergenze, non tanto e non solo relativamente all'oggetto ma anche sotto il profilo causale. Sono questi i temi essenziali di questo brevissimo contributo che ha come unico obiettivo quello di evidenziare le principali criticità di un sistema privo di una regolamentazione sistematica. Quella relativa alla individuazione dei soggetti tenuti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici[1] è una questione che può essere sommariamente risolta assumendo che vi sono tenuti tutti quei soggetti giuridici che esercitano una autorità pubblica ovvero lucrano una posizione di privilegio o di supremazia nei rapporti con i terzi in ragione di un provvedimento amministrativo che gliel'ha conferita, nonché tutti quelli che realizzano un intervento direttamente o indirettamente finanziato in maniera prevalente con fondi pubblici.

[...] Le procedure per gli affidamenti preordinati alla gestione delle emergenze

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha sostanzialmente riformulato e in maniera assai più gravosa e limitativa la disciplina speciale degli affidamenti aventi ad oggetto l'acquisto di lavori, servizi e forniture necessari a fare fronte "senza alcun indugio" ad emergenze che possano costituire uno "stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità" espressamente ricomprendendo tra queste ipotesi anche quelle relative agli eventi emergenziali di protezione civile. In sostanza, il Codice ha riconosciuto che, accanto ad una disciplina ordinaria che prevede diversi adempimenti formali e dei termini adeguatamente ampi per consentire la massima partecipazione da parte degli Operatori economici interessati, in presenza di circostanza che rendono urgente l'acquisto o l'avvio del lavoro, del servizio o della fornitura, questi termini possono essere ridotti e si può fare ricorso a procedure semplificate. Il Codice riconosce tre ipotesi di urgenza: l'urgenza semplice, l'estrema urgenza e la somma urgenza, appunto. [...]

[...]Il nuovo Codice, come detto, ha previsto una disciplina più gravosa rispetto a quella precedente, chiarendo anche alcuni dubbi quanto alla comprova dei requisiti.

Di fronte ad una situazione di emergenza e pericolo per l'incolumità pubblica e privata l'intervento, per essere efficace, deve essere rapido e senza indugio. Per questo, la disciplina in materia di programmazione degli acquisti, di avvio della procedura ordinaria di indagine esplorativa, di progettazione e di predisposizione, indizione ed espletamento di una procedura ad evidenza pubblica viene sostituita da una disciplina speciale che consente un affidamento diretto ed immediato. Diretto, in quanto non necessita di una gara ed immediato in quanto, come detto, non è necessario nemmeno l'accertamento preventivo dei requisiti di capacità. La nuova disciplina, però, non ha risolto e anzi ha reso più complessa la questione del valore massimo dell'affidamento. [...]

[...] Per tutte queste ragioni è necessario che le stazioni appaltanti, nel rispetto della vigente disciplina e facendo una adeguata programmazione anche delle operazioni straordinarie ed eccezionali, predispongano preventivamente soluzioni contrattuali flessibili che consentano interventi rapidi e tendenzialmente stabili quanto meno per esaurire tutte le operazioni di messa in sicurezza posto che cambi appalto e, quindi, sospensioni e, comunque, rallentamenti ne comprometterebbero l'efficacia, garantendo al contempo e per quanto utile e necessario il rispetto del principio del confronto competitivo sul quale si fonda il Codice e lo stesso mercato europeo. [...]

Il tribunale interessato dall'intervento di bonifica BELFOR

1 Si tratta del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 in GURI n. 91 del 19 aprile 2016 e ss.mm. e ii.

Il caso di un incendio in un tribunale

L'incendio parte da un corto circuito ad una fotocopiatrice posizionata in un corridoio di servizio al secondo piano del Tribunale. La contaminazione da fumo si propaga in maniera consistente su tutti e tre i piani dell'edificio, negli uffici amministrativi, nelle aule per le udienze civili e penali e nella biblioteca, oltre che al piano interrato dove sono collocate le utility di servizio: l'intero fabbricato, le postazioni di lavoro, gli arredi e oltre 500 volumi della biblioteca e, cosa ben più grave, più di 8.000 cartelle contenenti documenti giudiziari sono ricoperti da polveri e resi inutilizzabili, compromettendo il nomale svolgimento dell'attività giudiziaria del Tribunale. Al fine di consentire al Tribunale di riprendere l'attività è fondamentale intervenire rapidamente con opere di sanificazione e recupero delle condizioni di salubrità degli ambienti, di decontaminazione delle cartelle contenenti documenti giudiziari e di bonifica delle postazioni di lavoro e degli arredi, tenuto conto che lo stabile è di proprietà dell'Amministrazione Comunale ma trasferito in gestione al Ministero di Grazia e Giustizia.