

25/11/2024, ore 14:25 - Audizione su correttivo Codice appalti - VIII Commissione Senato

Esaminato l'Atto del Governo n.226 **"Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"**, l'ASviS valuta nel complesso opportune diverse delle misure previste, in particolare quelle necessarie per l'adeguamento del Codice ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori. **Positivo si valuta anche lo sforzo d'introdurre misure atte a garantire un equo compenso a lavoratori e professionisti perseguendo un equilibrio giuridico ed economico-finanziario tra interessi pubblici e privati, come anche l'introduzione di misure per favorire la partecipazione delle PMI.** Nel merito si auspica che il testo finale risponda efficacemente alle aspettative espresse dalle organizzazioni di categoria, imprese, organizzazioni professionali, sindacati.

L'ASviS ravvisa però che **le misure proposte nell'atto non assumono adeguatamente il quadro di riferimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e i più recenti vertici internazionali che li hanno rilanciati (ONU-Patto sul futuro, G7, G20). Assunti anche dal nostro Paese, tali impegni dovrebbero essere considerati nel testo normativo** così da preparare la legislazione italiana al recepimento del quadro normativo europeo che opera nella stessa direzione. In particolare, si ritiene necessario che il Codice, attraverso modifiche mirate, persegua nella sostanza due obiettivi tra loro collegati:

1. **incrementare il livello qualitativo/prestazionale degli appalti pubblici nella direzione dello sviluppo sostenibile**, della resilienza delle infrastrutture agli effetti dei cambiamenti climatici, della visione a lungo termine, **integrando a tal fine la programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale** (cfr.art.39) e la **programmazione triennale** delle stazioni appaltanti (cfr.art.37);
2. **incentivare la preparazione del tessuto produttivo nazionale e delle singole imprese al "dovere di diligenza"** derivante dal prossimo recepimento della Direttiva (UE) 2024/1760, contribuendo in tal modo alla maggiore competitività e ampliamento di opportunità di partecipazione al Mercato unico per le imprese italiane.

Nel contesto si ritiene necessario un **rafforzamento dell'istituto del dibattito pubblico** (cfr.art.40) prevedendone un'estensione e la definizione di modalità atte a garantirne una maggiore significatività ed efficacia con l'adozione di un regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 come prefigurato dal disposto normativo stesso, valutandone l'applicabilità anche per l'attuazione del Testo Unico sulle procedure d'autorizzazione per le fonti di energia rinnovabile previsto alla missione 7 "RePowerEU del PNRR.

In maggior dettaglio, si ritiene necessario:

- aggiungere ulteriori modifiche e integrazioni in relazione alla **programmazione dei lavori pubblici** disposte dal testo della proposta all'art.67 che modifica l'Allegato I 5. In particolare **si ritiene necessario prescrivere all'Art.3 dell'allegato, una verifica di conformità preventiva del quadro delle opere già programmate con le nuove normative europee cogenti e con i relativi obiettivi al 2030**, precisamente in relazione alla Direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica, la Direttiva (UE) 2023/2413 sulla promozione delle fonti rinnovabili, la Direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia, e al Regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura. La valutazione di conformità deve quindi riguardare anche le **opere incompiute**. La definizione delle **priorità dei lavori programmati** (cfr. commi 10 e 11) con la già prevista prevenzione e mitigazione del rischio sismico e idrogeologico deve includere **l'attenzione verso le dinamiche di accelerazione indotte dai cambiamenti climatici sullo stesso rischio idrogeologico**, considerando come base di riferimento le analisi del PNACC nonché studi e valutazioni anche collegati ai più recenti eventi calamitosi;

- aggiungere ulteriori modifiche e integrazioni specificamente disposte all'articolo 68 che modifica l'Allegato I.7. Si ritiene, infatti, che **la valutazione generale di sostenibilità dell'opera debba integrare misure di verifica ex-ante**. A tal fine il **quadro esigenziale dell'opera** (cfr. art.1 dell'allegato) deve specificamente considerare gli impegni derivanti da accordi internazionali, l'attuazione di quadri strategici e di norme europee cogenti (quali le direttive e regolamenti del fit-for-55, economia circolare, strategia biodiversità ecc.). Più nel dettaglio, sia il **documento di fattibilità delle alternative progettuali** - DOCFAP (cfr.art.2), che il **documento di indirizzo della progettazione DIP** (cfr.art.3) devono meglio identificare gli obiettivi di sostenibilità che il progetto e sue alternative intendono/possono soddisfare, che una valutazione preliminare di coerenza e compatibilità tra diversi obiettivi nel **rispetto del principio DNSH**. Nel dettaglio,
  - le valutazioni economiche del DOCFAP devono includere, ove possibile e con specifico riferimento alle opere di prevenzione del rischio sismico-idrogeologico-climatico, anche una **valutazione dei costi dell'inazione con l'ipotesi di non realizzazione dell'intervento**;
  - tra i **requisiti prestazionali del DIP** devono essere espressamente inclusi il **perseguimento dei livelli minimi di efficienza energetica e integrazioni di fonte rinnovabili** previsti dalle norme europee e direttive approvate (anche nelle more del recepimento nel nostro ordinamento), misure di resilienza agli effetti dei cambiamenti climatici e relativi impatti, la valutazione generale degli impatti dell'opera e la qualità dei materiali sotto il profilo degli impatti ambientali sul ciclo di vita;
  - il successivo progetto di fattibilità tecnico-economica - PFTE (cfr.art.6), includendo la già prevista relazione di sostenibilità dell'opera improntata agli ambiti del DNSH (cfr.art.11), nella preventiva diagnostica del terreno unita alla ricognizione e alla compiuta interpretazione del territorio (prevista al comma 4) dovrà **approfondire gli aspetti relativi al rischio di alluvioni e gli impatti sul clima e micro-clima locale, considerando le dinamiche indotte dagli effetti dei cambiamenti climatici**, la necessità di resilienza futura dell'opera. Specificamente, il PFTE nei suoi diversi elaborati, inclusa la relazione di sostenibilità dell'opera, dovrà sviluppare una **dimostrazione dettagliata di una progettualità dell'opera "climate proof"** a partire dalle indicazioni tecniche della Commissione europea del 2021, integrate con le conoscenze scientifiche più avanzate, da trasferire nel successivo progetto esecutivo;
  - il piano di sicurezza e coordinamento (artt. 7 e 15), dovrà **considerare l'eventualità di condizioni climatiche estreme che possono impattare sulla salute e sicurezza dei lavoratori** in caso di fenomeni quali le ondate di calore, in opportuno coordinamento a quanto indicato nell'allegato XV al decreto legislativo 9 aprile 2008, n.81, considerando anche preventivamente i **possibili impatti sul cronoprogramma** per l'esecuzione delle opere. I contratti tipo dovrebbero quindi prevedere misure specifiche giustificative per deroghe ai termini di esecuzione lavori basate su rilevazioni oggettive.

Si ritiene **cruciale che il Codice sfrutti appieno le potenzialità derivanti dalla necessaria transizione del sistema produttivo nazionale a criteri di sostenibilità ambientale e sociale nel rispetto del citato dovere di diligenza**, considerato che i dati più recenti indicano un importante peso economico degli appalti pubblici, pari al 14% del PIL nazionale. Sottolineiamo la necessità di **mantenere l'indicazione relativa alla collaborazione tra ANAC e AGCM per la rilevazione di comportamenti aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del rating di legalità delle imprese** (cfr. art. 5-ter del D.L. n. 1/2012) con l'obiettivo di promuovere la diffusione di principi etici nei comportamenti aziendali, che risulta invece abrogata con la proposta di modifica dell'art.

222 comma 7 del Codice prevista all'art. 58 in collegamento all'abrogazione dell'art. 109 del Codice previsto all'art. 30.

Si ritiene quindi necessario riformulare il testo in discussione **introducendo e ripristinando nel Codice misure incentivanti alla dimostrazione del rispetto del dovere di diligenza delle imprese**, e valutando eventuali misure di supporto per l'estensione più ampia alle PMI, evitando comunque inutili duplicazioni con il rating di legalità in capo all'AGCM. Importante, a tale riguardo, è valutare i risultati positivi del sistema di rating d'impresa riportato nella relazione annuale 2022 dell'AGCM (cfr. pag.121 e ss.) che illustra come sia proprio l'agevolazione alla **partecipazione a gare pubbliche e l'accesso ai finanziamenti pubblici la principale motivazione alla base della richiesta del rating da parte delle imprese** (anche prima dell'accesso al credito).

Guardando alle altre norme contenute nello schema di decreto (cfr. art. 17 che modifica l'art. 61 del Codice) **non si ritiene giustificata l'abrogazione della possibilità di prevedere premialità per le pari opportunità e di genere anche per operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate**, rappresentando ciò un aspetto di fatto non ostativo e oneroso per gli stessi operatori economici. In alternativa può essere prevista una **facoltà di deroga motivata** al fine di non lasciare regolarmente esclusi specifici operatori economici che non hanno possibilità di competere diversamente.

In merito alla digitalizzazione dei processi, **non troviamo congrua e motivata la previsione di alzare la soglia di applicazione degli obblighi del BIM da 1 milione a 2 milioni di euro a base di gara** (cfr. art. 10 che modifica l'art. 43), in quanto ciò abbasserebbe il livello d'ambizione del processo di digitalizzazione della PA e la produttività potenziale delle stazioni appaltanti. Poiché, come riporta la stessa relazione dello schema di decreto, *“la metodologia di gestione in esame, infatti, assicura la riduzione della complessità dei procedimenti, oltre al contenimento delle tempistiche, in tal modo implementando il livello di efficienza e di efficacia nella realizzazione e gestione delle opere e dei servizi connessi”*, si ritiene opportuno **valutare una eventuale diversa decorrenza per l'applicazione anche agli appalti a partire da un milione di euro a base d'asta** (o per importi inferiori) più avanti nel tempo, ad esempio dal 1° gennaio 2026, dando maggior tempo alle stazioni appaltanti medio-piccole di dotarsi delle relative capacità di gestione.